Perjuangan Keadilan Agraria

Penyunting: MOHAMMAD SHOHIBUDDIN *dan* ADI D. BAHRI

Sajogyo Institute
https://sajogyo-institute.org

Sajogyo
Institute
https://sajogyo-institute.org

Perjuangan Keadilan Agraria

Penyunting: MOHAMMAD SHOHIBUDDIN *dan* ADI D. BAHRI

insist PRESS
Sajogyo Institute
BINA DESA
AKATIGA CENTRE FOR SOCIAL ANALYSIS

INSISTPress adalah anggota Indonesian Society for Social Transformation (INSIST)

Perjuangan Keadilan Agraria

Penyunting: Mohammad Shohibuddin dan Adi D. Bahri
Penyelaras Bahasa: Achmad Choirudin
Perwajahan Isi: Damar N. Sosodoro
Perancang Sampul: *Mirzmade Design Manufacture*
Foto Sampul: Ragil Kuswanto ("Gumbregan" Petani Kendeng Tolak Pabrik Semen)

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)
Perjuangan Keadilan Agraria/Shohibuddin, Mohammad dan Adi. D. Bahri
Yogyakarta: INSISTPress, 2019
xxiv + 398 halaman/16 x 24 cm
ISBN: 978-602-0857-86-2

Cetakan pertama, Agustus 2019

1. Agraria 2. Ekonomi politik 3. Gunawan Wiradi

I. Judul

Diterbitkan atas kerjasama:

INSISTPress
Kampus Perdikan-INSIST, Jl. Raya Kaliurang Km. 18
Padukuhan Sempu-Sambirejo, Desa Pakembinangun, Kecamatan Pakem,
Kabupaten Sleman, D.I. Yogyakarta 55582
Telepon/Faksimile: 0274 896 403 | Ponsel: 0851 0259 4244
Surel: press@insist.or.id | Tapakmaya: www.insistpress.com

Sajogyo Institute
Jl. Malabar No. 22, RT 5/RW 07 Tegallega
Kecamatan Bogor Tengah, Kota Bogor, Jawa Barat 16129
Telepon/Faksimile: 0251 8374048
Surel: eksekutif@sajogyo-institute.org | Tapakmaya: www.sajogyo-institute.org

Bina Desa
Jl. Saleh Abud No.18, RT 13/RW 8, Kampung Melayu
Kecamatan Jatinegara, Kota Jakarta Timur, D.K.I. Jakarta 13330
Telepon: 021 8199749, 021 851 9611 | Faksimile: 021 850 0052
Surel: redaksi@binadesa.org | Tapakmaya: www.binadesa.org

AKATIGA
Jl. Tubagus Ismail II No. 2
Kota Bandung, Jawa Barat 40134
Telepon: 022 250 2302 | Faksimile: 022 253 5824
Surel: akatiga@indo.net.id | Tapakmaya: akatiga.org

Persembahan Untuk
Dr. Ir. Gunawan Wiradi, M.Soc.Sc.
Guru dan pejuang agraria Indonesia
pada hari ulang tahunnya yang ke-87
(28 Agustus 2019)

LAKPESDAM

LEMBAGA KAJIAN & PENGEMBANGAN
SUMBER DAYA MANUSIA

Nahdlatul Ulama

DAFTAR ISI

PERSEMBAHAN v

PENGANTAR PENYUNTING **Keadilan Agraria: Perjuangan yang Belum Berakhir** xi

BAGIAN I **Sumberdaya Alam/Agraria di Era Reformasi: Pengelolaan, Redistribusi, dan Kontestasi**

1 Sistem Pengelolaan Sumberdaya Alam di Indonesia 1
RIKARDO SIMARMATA

2 Redistribusi Hak dan Manfaat Sumberdaya Alam dalam Lingkungan Politik Birokrasi dan Korupsi 25
HARIADI KARTODIHARDJO

BAGIAN II **Konflik Agraria dan Perjuangan Petani: Kesaksian Aktivis**

3 Dari Aktivis Menjadi *Scholar Activist* 47
NOER FAUZI RACHMAN

4 Gunawan Wiradi, Politik, dan Gerakan Agraria 69
IWAN NURDIN

BAGIAN III **Perjuangan Agraria dalam Konteks Indonesia yang Terdesentralisasi**

5 Corak Birokrasi Sumberdaya Alam dan Wewenang Pemerintah Daerah Menjalankan *Tenure Reform* 79
ADI D. BAHRI

6 Perubahan Politik Agraria di Yogyakarta: dari Reforma Agraria ke Kontrareforma 87
AHMAD NASHIH LUTHFI

BAGIAN IV **Konflik dan Perjuangan Agraria di Wilayah Pedesaan**

7 Setengah Abad Ketergantungan: Catatan untuk Generasi Petani Milenial 105
GUTOMO BAYU AJI

8 Petani, Militer, dan Penyelesaian Hukum atas Konflik Tanah 127
HERLAMBANG P. WIRATRAMAN

BAGIAN V **Persoalan dan Perjuangan Agraria di Wilayah Perkotaan**

9 Kesenjangan Pemilikan Lahan untuk Pengembangan Perumahan di *Jakarta Metropolitan Area* 141
HARYO WINARSO & AN-AN KARTIWA

10 Pembangunan Kapitalistis yang Timpang dalam Produksi dan Penanganan Banjir Jakarta 159
BOSMAN BATUBARA

BAGIAN VI **Persoalan dan Perjuangan Agraria di Wilayah Pesisir dan Perairan**

11 Dari Sawah Menatap Laut: Tantangan Pembaruan Agraria di Perairan Laut 169
AMIR MAHMUD

12 Ekowisata Kepulauan Seribu: Berdiri di Atas Krisis Sosio-Agraria dan Ekosistem 179
ADI D. BAHRI

BAGIAN VII **Persoalan Agraria dan Perjuangan Perempuan**

13 Membongkar Asumsi Kerja Perempuan: Kontribusi Pudjiwati Sajogyo 195
RUTH INDIAH RAHAYU

14 Mencari Tutur Perempuan: Ketakadilan Gender dalam Persoalan Agraria 203
GIOVANNI DESSY AUSTRININGRUM

BAGIAN VIII **Perjuangan Hak-Hak Agraria Masyarakat Adat**

15 Perjuangan Hak Masyarakat Hukum Adat di Kawasan Hutan: Refleksi Hasil Inkuiri Komnas HAM 217
EKO CAHYONO

16 Peluang Pemerintah Daerah dalam Penyelesaian Silang Sengkarut Pengaturan Hak Masyarakat Adat 237
R. YANDO ZAKARIA

BAGIAN IX **Mengkritisi Kebijakan Reforma Agraria dan Perhutanan Sosial**

17 Pembaruan Kelembagaan dalam Kebijakan Reforma Agraria 265
AHMAD NASHIH LUTHFI

18 Perhutanan Sosial: Reforma Agraria di Ruang Kelola Kehutanan 291
DIDIK SUHARJITO

BAGIAN X **Skema Alternatif untuk Pembaruan Tenurial**

19 *Collective Ownership, Individual Use Right*: Alternatif Reforma Agraria untuk Pertanian Skala Kecil? 307
APRILIA AMBARWATI

20 Mempertimbangkan Wakaf Sebagai Skema Alternatif Pembaruan Tenurial 315
MOHAMAD SHOHIBUDDIN

BAGIAN XI **Inspirasi Teologis bagi Perjuangan Agraria**

21 Islam Versus Neoliberalisme dalam Tata Pengurusan Sumber Air 337
MUHAMMAD NASHIRULHAQ

22 Respons Kristiani atas Krisis Agraria 359
JASMAN F. SIMANJUNTAK

BAGIAN XII **Beberapa Ancangan untuk Pengembangan Kajian Agraria**

23 *Livelihood*: Problem Agraria Petani Transisi yang Sering Dilupakan 369
RUTH INDIAH RAHAYU

24 Mendorong Keadilan Sosial Melalui Penelitian, Kebijakan, dan Advokasi Berbasis Bukti: Kasus Kelapa Sawit 377
TANIA MURRAY LI

BIOGRAFI SINGKAT PENULIS 397

PENGURUS CABANG ISTIMEWA

NAHDLATUL ULAMA BELANDA

https://nubelanda.nl

Keadilan Agraria: Perjuangan yang Belum Berakhir

MOHAMAD SHOHIBUDDIN & ADI D. BAHRI

Pendahuluan

PADA 2002, empat tahun setelah reformasi, sebuah buku kapita selekta diterbitkan dalam rangka memperingati ulang tahun ke-70 Gunawan Wiradi, seorang tokoh ilmuwan dan pejuang agraria Indonesia yang terkemuka. Judul utama buku tersebut, *Menuju Keadilan Agraria*, mewakili suasana batin rakyat Indonesia pada awal reformasi, yakni harapan yang tinggi atas perbaikan berbagai problem mendasar bangsa, termasuk di bidang agraria.

Para kontributor buku tersebut, yang turut menggaungkan harapan di atas, terdiri atas 16 orang dari berbagai latar belakang: 2 akademisi yang menjabat pimpinan lembaga pemerintah, 1 orang pemimpin organisasi petani tingkat nasional, 3 orang dari organisasi nonpemerintahan (ORNOP), dan yang paling banyak adalah akademisi sejumlah 10 orang. Secara garis besar, buku suntingan E. Suhendar, S. Sunito, MT. F. Sitorus, A. Satria, I. Agusta, dan A.H. Dharmawan tersebut mengulas empat tema pokok. Dua tulisan membahas kajian agraria dan dinamika perkembangannya (masing-masing ditulis MT. Felix Sitorus dan Ben White); 2 tulisan mengulas politik dan hukum agraria (masing-masing ditulis Maria S.W. Sumardjono dan Amri Marzali); 6 tulisan membahas struktur agraria, hubungan agraria, dan konflik agraria (masing-masing ditulis Sajogyo, Siswono Yudo Husodo, Syaiful Bahri, Endriatmo Soetarto, Ivanovich Agusta, dan Lutfi I. Nasution); dan 5 tulisan tentang pembaruan agraria dalam ragam konsepsi dan kebijakan pelaksanaannya (masing-masing ditulis oleh Noer Fauzi, Nasikun, Joan Hardjono, Endang Suhendar, dan Hariadi Kartodihardjo). Tulisan terakhir dari H.S. Dillon memberikan kesaksian seorang sahabat mengenai pribadi, pemikiran, dan perjuangan Gunawan Wiradi.

Ironisnya, setelah dua dekade berlalu, perjalanan reformasi ternyata kian menjauh dari harapan rakyat banyak, antara lain karena mengambil rute yang menyimpang jauh dari tujuan keadil-

an agraria, sebagaimana judul buku yang dipersembahan untuk Gunawan Wiradi tersebut. Sebagai contoh, pemerintahan selama era reformasi ternyata malah menghasilkan ketimpangan agraria yang jauh lebih tinggi dibanding selama 30 tahun lebih rezim Orde Baru. Di sektor kehutanan misalnya, dari total 10.031.931 hektare izin usaha pemanfaatan hutan tanaman industri (HTI), hanya 18,95% yang dikeluarkan rezim Orde Baru, sementara sisanya diberikan selama era reformasi. Hal yang sama juga terjadi pada izin pemanfaatan hutan alam yang total luasnya 16.138.242 hektare, di mana kontribusi rezim Orde Baru hanya 3,23%. Begitu pula untuk izin pinjam pakai kawasan hutan yang total luasannya sebesar 563.464 hektare, hanya 7,1% yang disumbang oleh rezim Orde Baru.[1]

Sebagaimana diketahui secara luas, sebagian besar alokasi lahan tersebut diberikan kepada perusahaan swasta. Namun, apa yang belum diketahui oleh banyak orang adalah bahwa keseluruhan lahan dari kawasan hutan yang dikuasai oleh pelaku usaha swasta skala besar itu, termasuk melalui izin-izin lain di luar ketiga izin tersebut, mencapai 40.463.103 hektare. Luasan ini mencakup 95,76% dari keseluruhan alokasi lahan di kawasan hutan untuk semua bentuk izin dan peruntukan. Bandingkan dengan alokasi untuk masyarakat yang hanya mencapai 1.748.931 hektare (4,14%) atau alokasi untuk kepentingan umum yang hanya seluas 41.200 hektare (0,10%).[2]

Dalam konteks semacam inilah buku kapita selekta kedua yang dipersembahkan untuk Gunawan Wiradi ini hadir di hadapan pembaca—kali ini dalam rangka memperingati ulang tahun beliau yang ke-87. Berbeda dari buku persembahan pertama yang masih penuh harapan itu, 24 tulisan—dipilih di antara 37 tulisan yang diterima oleh penyunting[3]—dalam buku ini lebih banyak berisi keprihatinan mendalam atas berlanjutnya ketakadilan agraria di berbagai penjuru tanah air, yang bahkan kian meluas dan mendalam. Tidak butuh waktu lama, harapan rakyat "menuju keadilan agraria" pada awal era reformasi ternyata membentur kenyataan sebaliknya. Demikianlah, hingga dua dekade setelah reformasi, "keadilan agraria" tetap jauh dari jangkauan dan harus diraih dengan penuh susah payah; atau singkatnya, masih menjadi "perjuangan yang belum berakhir." Sebuah "kado pahit" tidak saja untuk tokoh pejuang agraria seperti Gunawan Wiradi, tetapi juga untuk seluruh rakyat Indonesia.

1. Angka-angka di atas dihitung ulang oleh Shohibuddin (2019) berdasarkan data yang dirilis oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan pada awal April 2018.

2. Angka-angka ini juga berasal dari data Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan yang dirilis pada awal April 2018.

3. Tiga belas tulisan lainnya, sebagian besar adalah tulisan persembahan dalam bentuk puisi, cerpen, testimoni, dan artikel lepas, diterbitkan secara terpisah dalam buku yang berbeda.

Susunan Buku Ini

"Kado pahit" tentang menajamnya ketakadilan agraria di tanah air mewarnai hampir semua tulisan dalam buku ini. Tema besar ini

dikupas oleh 21 orang dari berbagai latar belakang sesuai dengan pokok bahasan dan sudut pandang masing-masing. Penyunting lalu mengelompokkan semua tulisan itu menjadi 12 bagian—masing-masing mencakup 2 tulisan—yang pada dasarnya membahas topik-topik turunan dari tema besar buku ini.

Bagian pertama membahas problematika sistem formal pengelolaan sumberdaya alam/agraria pada masa reformasi yang banyak diwarnai korupsi dan sering kali berbenturan dengan sistem informal yang hidup di masyarakat. Konsekuensi dari problematika ini dalam bentuk konflik agraria menjadi topik bagian kedua, dalam hal ini dari tinjauan aktivis gerakan agraria. Sementara bagian ketiga menyoroti problematika ini dalam konteks pelaksanaan kebijakan desentralisasi, termasuk dalam bentuk otonomi khusus.

Tiga bagian berikutnya menyoroti manifestasi ketakadilan agraria di tiga wilayah geografis yang berbeda: pedesaan (bagian keempat), perkotaan (bagian kelima), pesisir dan perairan (bagian keenam). Sementara itu, dua bagian berikutnya membahas bentuk-bentuk ketakadilan agraria yang dialami oleh dua kelompok berbeda beserta artikulasi perjuangannya, yakni perempuan (bagian ketujuh) dan masyarakat adat (bagian kedelapan).

Bagian kesembilan dan kesepuluh menyajikan pembahasan seputar kebijakan pemerintah dalam menanggulangi permasalahan ketakadilan agraria dan keterbatasannya. Bagian kesembilan mendiskusikan kebijakan reforma agraria dan perhutanan sosial yang dijalankan pemerintahan Joko Widodo saat ini. Sementara kelemahan hak milik perseorangan—yang diutamakan dalam berbagai kebijakan agraria—serta solusi alternatifnya dibahas pada bagian kesepuluh.

Perjuangan keadilan agraria dan pencarian solusi atas ragam persoalan agraria ternyata tidak dapat mengabaikan faktor agama. Apalagi, faktor agama kini sedang mengalami "naik daun" di tengah gegap gempita politik kepemiluan. Karena itu, bagian kesebelas akan mendiskusikan pokok bahasan ini, dalam hal ini dengan mengangkat konsepsi dari dua agama besar: Islam dan Kristen.

Bagian terakhir (kedua belas) menutup buku ini dengan pokok bahasan yang lebih bersifat metodologis. Bagian ini membahas problem agraria apa yang krusial dewasa ini dan penelitian seperti apa yang harus dilakukan untuk memahami persoalan agraria tersebut sekaligus merancang proses pembaruannya.

Beragamnya Dimensi Ketakadilan Agraria

Secara keseluruhan, buku ini berhasil merangkum banyak dimensi ketakadilan agraria yang berlangsung di tanah air dewasa ini. Pe-

mahaman atas keragaman dimensi ketakadilan agraria ini menjadi ihwal krusial agar kita tidak terjebak pada adagium: "Apa pun masalahnya, reforma agraria adalah jawabannya!" Pemahaman atas keragaman itu juga akan membantu kita untuk menelisik lebih dalam: "Jika begini masalahnya, maka reforma agraria macam apa yang tepat sebagai jawabannya?"

Tulisan Rikardo Simarmata (Bab 1), yang membuka buku ini, menjelaskan secara jernih duduk perkara sistem formal yang berlaku di negara kita terkait pengelolaan sumberdaya alam/agraria. Salah satu persoalan kronis dari sistem formal ini adalah berlanjutnya sektoralisme hukum dan kelembagaan dalam pengelolaan sumberdaya alam/agraria. Konsekuensi dari persoalan ini yang sering kali muncul adalah benturan atau konflik, tidak saja antar badan-badan pemerintah tetapi juga antara sistem formal dengan sistem informal yang telah lama berakar dan hidup di masyarakat.

Hariadi Kartodihardjo mengungkapkan kompleksitas lebih lanjut dari sistem formal yang bertumpu pada dan dijalankan oleh negara ini. Habitus birokrasi berupa cara kerja yang dibatasi oleh rambu-rambu kewenangan sektoral dan batas-batas administrasi telah melahirkan suatu "politik birokrasi" yang khas dan sering kali lebih gemar "mengembangbiakkan masalah" ketimbang berorientasi pada pemecahannya. Situasi ini bertambah pelik karena, sebagaimana diperlihatkan dalam kasus Taman Nasional Tesso Nilo, lingkungan politik birokrasi ini pada kenyataannya dipenuhi oleh perilaku rasuah dan penyanderaan pemerintahan (*state capture*).

Konflik agraria dan perlawanan kaum tani adalah pasangan dialektika yang selalu mewarnai perjalanan bangsa ini. Bab 3 dan 4 menyajikan tuturan reflektif dua orang aktivis agraria mengenai hal ini sejak masih mahasiswa hingga sekarang. Noer Fauzi Rachman mengisahkan perjalanan refleksi teoretisnya yang melalui Gunawan Wiradi dibantu untuk memahami masalah perampasan tanah dan perlawanan petani pada era Orde Baru, untuk pada akhirnya merasakan kebutuhan perangkat teoretis baru guna menjelaskan gejala akumulasi melalui perampasan (*accumulation by dispossession*) yang kian meluas pada era reformasi.

Iwan Nurdin, bertolak dari sudut bidik yang berbeda, lebih menyoroti perkembangan gerakan agraria itu sendiri sejak era Orde Baru hingga kini. Bermula dari penyelesaian konflik, gerakan agraria kemudian berkembang menjadi gerakan teritorial yang kemudian mengupayakan struktur nasionalnya sendiri untuk menandingi organisasi tani nasional bentukan pemerintah. Salah satu agenda penting dalam gerakan teritorial ini adalah merebut ruang-ruang publik, mulai dari kepemimpinan politik di desa dan

supradesa, representasi politik di lembaga legislatif, hingga proses-proses pembentukan kebijakan di tubuh pemerintah.

Konteks pelaksanaan desentralisasi pemerintahan menjadi arena di mana persoalan-persoalan yang disebut di atas justru terus diciptakan, bukannya diselesaikan. Apa yang disebut Hariadi Kartodihardjo sebagai "politik birokrasi" dikonfirmasi oleh Adi D. Bahri (Bab 5). Menurut Bahri, perilaku birokrasi daerah justru kerap mengingkari tugas utamanya sebagai pelayan rakyat karena mereka lebih memedulikan kepentingan para investor kaya.

Otonomi khusus sebagai salah satu bentuk desentralisasi di Indonesia juga tidak kebal dari kecenderungan semacam itu. Dalam Bab 6, Ahmad Nashih Luthfi menunjukkan bagaimana praktik keistimewaan di Yogyakarta justru menghasilkan dampak kontra-reforma agraria. Hal ini ditandai dengan pengingkaran atas hak-hak keagrarariaan warga minoritas Tionghoa dan pemberian izin besar-besaran untuk pembangunan hotel dan apartemen.

Di wilayah pedesaan, ketakadilan agraria tidak terlepas dari relasi pertanian global yang sangat kompleks yang mana semua aspek dan prosesnya tidak berpihak kepada kepentingan produsen pertanian skala kecil. Gutomo Bayu Aji (Bab 7) menelusuri relasi pertanian global yang menciptakan struktur ketergantungan dan ragam respons yang diajukan oleh ragam gerakan petani. Tantangan regenerasi petani menjadi satu isu krusial tersendiri di tengah struktur ketergantungan dalam relasi agraria itu.

Selain ditentukan oleh dinamika dan relasi global pertanian itu, "faktor klasik" nyatanya terus menjadi penyebab ketakadilan agraria di pedesaan. Herlambang P. Wiratraman (Bab 8) mengangkat beberapa kasus konflik agraria di Jawa Timur di mana keterlibatan militer dalam pengambilalihan tanah masih lazim terjadi. Dihadapkan pada kasus semacam ini, penyelesaian hukum sering mengalami jalan buntu.

Dua bentuk penciptaan ketakadilan agraria di wilayah perkotaan diangkat dalam buku ini. Pada Bab 9, Haryo Winarso dan An-An Kartiwa membedah praktik bank tanah (*land bank*) untuk pengembangan proyek perumahan di wilayah metropolitan Jakarta (mencakup ibu kota dan daerah-daerah penyangganya). Secara khusus, keduanya membongkar jejaring perusahaan pengembang yang terlibat dalam praktik ini, beserta kebijakan pemerintah yang menghasilkan pasar oligopoli di sektor properti.

Konteks lain dari penciptaan ketakadilan agraria di wilayah perkotaan adalah penanganan banjir di Jakarta. Bosman Batubara (Bab 10) berhasil menunjukkan secara terang benderang bahwa sementara banjir turut disebabkan oleh perubahan wilayah muara

Jakarta menjadi kompleks perumahan mewah, namun penanganan banjir justru diarahkan ke wilayah permukiman warga miskin antara lain dengan cara melakukan penggusuran dan "normalisasi sungai". Kesemuanya ini adalah cerminan dari bekerjanya pembangunan kapitalistis yang penuh ketimpangan.

Di wilayah perairan laut, dua konteks ketakadilan agraria dibahas oleh Amir Mahmud (Bab 11) dan Adi D. Bahri (Bab 12). Amir Mahmud mengkritik konsep reforma agraria yang terlampau bias daratan sehingga tidak mampu menangkap persoalan agraria yang dihadapi oleh masyarakat nelayan dan pesisir. Beberapa persoalan yang ia tunjukkan mencakup minimnya dan bahkan tiadanya pengakuan atas sistem tradisional pemanfaatan teritorial laut oleh masyarakat, keterbatasan sistem perlindungan terhadap tenaga kerja kapal, dan jeratan utang pada pelaku usaha penangkapan ikan tradisional.

Adi D. Bahri menyoroti ketakadilan agraria yang makin diperparah oleh kehadiran ekowisata di Kepulauan Seribu. Secara historis, wilayah ini telah mengalami dua macam krisis yang saling berkaitan. Pertama adalah krisis sosio-agraria dengan perwujudan paling mencolok penguasaan pulau oleh perusahaan dan pribadi tertentu. Kedua adalah krisis ekosistem terutama akibat kegiatan penangkapan ikan yang tidak ramah lingkungan serta daya dukung ekosistem pulau yang amat terbatas. Kebijakan pemerintah menjadikan Kepulauan Seribu sebagai salah satu dari Kawasan Strategis Pariwisata Nasional kian memperparah dua jenis krisis tersebut. Hal ini karena kompetisi atas tanah, wilayah pesisir, dan perairan untuk keperluan jasa penginapan (*homestay*) dan aneka aktivitas wisata laut semakin meningkat.

Ketakadilan agraria pada faktanya dialami sekaligus direspons secara berlainan, tidak saja berdasarkan kelas tetapi juga menurut perbedaan gender dan etnik. Ruth Indah Rahayu (Bab 13) dan Giovanni Dessy Austriningrum (Bab 14) memusatkan perhatian pada peran kerja dan tutur perempuan. Sementara Eko Cahyono (Bab 15) dan R. Yando Zakaria (Bab 16) memfokuskan pebahasan pada konflik agraria dan ketakpastian tenurial (pemangkuan tanah) pada masyarakat adat serta terobosan penyelesaiannya.

Menurut Rahayu, ada keterbatasan mendasar dalam kajian gender yang dipengaruhi oleh tradisi kajian budaya (*cultural studies*) dalam menilik peran perempuan dari sisi produksi. Di pihak lain, pemerintah (dalam hal ini Badan Pusat Statistik [BPS]) memaknai peran perempuan dari sisi produksi ini justru berdasarkan *nilai pasar*. Dua cara pandang ini sama-sama problematis karena gagal menangkap nilai kerja perempuan sebenarnya dalam sistem produksi.

Austriningrum menunjukkan keterbatasan serupa dalam kajian agraria Indonesia yang tidak mampu menangkap dan menyuarakan ketakadilan gender dalam dinamika perubahan agraria. Hal ini terjadi karena kajian agraria cenderung mengabaikan aspek kepentingan, pengalaman, dan tutur kaum perempuan. Untuk itu, penting mengarusutamakan titik-titik pertemuan (*intersectionality*) identitas kelas dan gender dalam kajian agraria agar penindasan perempuan yang berlapis-lapis dalam sejarah perampasan tanah dan konflik agraria bisa terengkuh.

Dalam tulisannya, Cahyono menunjukkan bagaimana "negaraisasi hutan" merupakan asal mula konflik dan kerentanan pada sistem tenurial masyarakat adat. Penyelesaian atas masalah ini bahkan tetap terhambat, meskipun putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 35/PUU-X/2012 (selanjutnya disebut MK 35) telah menetapkan bahwa hutan adat adalah "hutan hak" (bukan hutan negara) dan bahwa masyarakat adat adalah "subjek hak" dari hutan adat.

R.Y. Zakaria menguraikan lebih rinci silang sengkarut regulasi seputar pengakuan hak masyarakat adat setelah putusan MK 35 tersebut. Di satu sisi, regulasi itu semakin mempersulit pengakuan atas entitas komunitas adat maupun hak-hak keagrariaannya. Di sisi lain, regulasi itu juga abai terhadap kenyataan empiris demikian beragamnya unit sosial komunitas adat maupun sistem tenurialnya dari daerah yang satu ke daerah lainnya.

Sejauh ini, kebijakan pemerintah untuk mengatasi masalah ini tidak didasarkan pada pemahaman utuh atas keragaman dimensi dan kompleksitas ketakadilan agraria, seperti yang diilustrasikan di atas. Akibatnya, pilihan kebijakan yang diambil tidak penad dengan persoalan yang ditangani, bahkan bisa menjadi sumber persoalan baru. Hal ini ditunjukkan oleh tulisan A.N. Luthfi (Bab 17) yang membedah problematika seputar penetapan Tanah Objek Reforma Agraria (TORA). Di satu pihak, sektoralisme hukum dan kelembagaan menyebabkan proses penetapan TORA tersandera dalam tarik-menarik kepentingan di tingkat pusat. Di pihak lain, inisiatif daerah untuk melakukan koreksi ketakadilan agraria secara partisipatif, sebagaimana dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Sigi, membentur tembok struktural karena mekanisme penetapan TORA sendiri sangat prosedural dan administratif.

Di luar penetapan objeknya, skema hak milik individual yang selalu diunggulkan dalam berbagai kebijakan agraria, termasuk program *land reform*, tidak netral dan tanpa masalah sama sekali. Baik Aprilia Ambarwati (Bab 19) maupun Mohamad Shohibuddin (Bab 20) sama-sama menyoal keampuhan skema hak ini dalam melindungi tanah-tanah milik petani kecil dan gurem, terutama ketika dihadapkan pada proses fragmentasi tanah dan diferensiasi agra-

ria. Alih-alih, untuk konteks Indonesia, skema hak milik individual justru kian memudahkan proses pelepasan tanah dan alih fungsi lahan pertanian.

Di sini lain, kurangnya kepedulian agama(wan) terhadap persoalan ketakadilan agraria merupakan kenyataan yang memprihatinkan. Hal ini kiranya tidak terlepas dari pengalaman traumatik bangsa ini di seputar pertarungan pelaksanaan *land reform* pada era 1960-an yang lantas melahirkan asosiasi bahwa isu agraria identik dengan ajaran komunisme. Melawan pandangan picik semacam ini, yang sebenarnya merupakan bagian dari konstruksi ideologis rezim Orde Baru, Muhammad Nashirulhaq (Bab 21) dan Jasman F. Simanjutak (Bab 22) menunjukkan bahwa semangat keadilan agraria justru menjadi komponen utama dalam ajaran Islam dan Kristen.

Menutup buku ini, dua bab terakhir menyodorkan agenda penelitian untuk menggali beberapa isu ketakadilan agraria yang sering terlewatkan. Rahayu (Bab 23) mengingatkan, problem penghidupan/mata pencaharian (*livelihood*) pada petani-transisi perlu menjadi perhatian tersendiri, terutama dengan memahaminya dalam konteks pemenuhan pangan keluarga (*family food ways*). Tania Murray Li menunjukkan keterkaitan yang kompleks antara identitas kelas, gender, umur, dan etnik dalam konteks tiga sistem perkebunan kelapa sawit yang berbeda: perkebunan skala besar, perkebunan petani plasma, dan perkebunan petani swadaya. Apa yang terjadi di sini yakni manfaat dari sistem produksi ini tidak terdistribusi secara merata di antara para pihak dengan kecenderungan bahwa komunitas lokal, perempuan, dan pemuda tidak banyak memperoleh manfaat dan justru terpinggirkan.

Beragam Inisiatif dan Usulan Pembaruan

Jika hanya menyajikan senarai persoalan agraria seperti diringkas di atas, buku ini akan menjadi "kado pahit" semata. Namun, syukurlah, sejumlah tulisan dalam buku ini juga menyajikan beragam inisiatif dan usulan pembaruan sebagai respons terhadap persoalan ketakadilan agraria yang memiliki banyak dimensi itu. Uraian berikut ini tidak dimaksudkan untuk menampilkan semua inisiatif pembaruan itu, namun lebih ditujukan untuk menonjolkan beberapa inisiatif yang dianggap cukup penting.

Dihadapkan pada ketakadilan agraria yang berasal dari politik birokrasi yang diwarnai *state capture* dan perilaku rasuah, Kartodihardjo (Bab 2) memperlihatkan "kemanjuran" dari kombinasi pendekatan penegakan hukum atas rasuah dengan kebijakan redistribusi hak atas tanah dan pemanfaatan kawasan hutan untuk penyelesaian masalah tumpang tindih perizinan dan

konflik agraria. Supaya dua pendekatan ini dapat berkombinasi, dua hal berikut harus dijalankan. Pertama, kesatuan bentang alam harus menjadi unit bagi penanganan masalah, baik pada saat identifikasi persoalan maupun pelaksanaan pembaruan tenurial. Kedua, ketimbang terfragmentasi dalam penanganan kasus-kasus individual, beragam skema pembaruan harus diintegrasikan pula pada level bentang alam sesuai dengan identifikasi yang dilakukan. Dalam integrasi ini, bentuk-bentuk pembaruan tenurial yang mesti dipertimbangkan tidak terbatas pada redistribusi semata, namun juga rekognisi, registrasi, devolusi, dan bahkan restitusi.[4]

Dalam rangka integrasi ragam skema pembaruan tenurial inilah tulisan Didik Suhardjito (Bab 18) dan Amir Mahmud (Bab 11) mesti dipahami. Tulisan mereka sama-sama menekankan perluasan cakupan konsep reforma agraria agar menjangkau skema pembaruan tenurial yang khas di kawasan hutan maupun di perairan. Dalam kasus kehutanan, penegasan Suhardjito ini tidak lantas berarti bahwa perhutanan sosial akan mereduksi—apa lagi mengganti—konsep reforma agraria. Sejauh tulisannya dipahami benar, apa yang hendak ditegaskan adalah bahwa reforma agraria mestinya menjadi kerangka kebijakan yang mampu mengintegrasikan berbagai skema pembaruan tenurial (termasuk di dalamnya perhutanan sosial) demi menyelesaikan berbagai bentuk ketakadilan agraria yang terdapat dalam unit ekosistem.

Pendekatan identifikasi masalah dan integrasi ragam skema tenurial pada unit ekosistem inilah tepatnya yang diupayakan di Taman Nasional Tesso Nelo (Bab 2). Pendekatan yang kurang lebih serupa juga dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Sigi, hanya saja unit bentang alamnya dibatasi oleh wilayah administrasi kabupaten (Bab 17). Bahkan, strategi Desa Mandiri Agraria (Damara) yang dijalankan oleh Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) (Bab 4) sebenarnya juga mencerminkan pendekatan ini, hanya saja dibatasi pada desa sebagai unit teritori dan politik.

Terkait integrasi berbagai skema pembaruan tenurial ini, usulan Aprilia Ambarwati atas "kepemilikan kolektif dengan hak pakai individual" (Bab 19) sangat relevan untuk dipertimbangkan. Bentuk konkret dari usulan ini dapat ditemukan elobarasinya dalam konsep "wakaf agraria" yang dikembangkan Shohibuddin (Bab 20). Dalam tulisan ini ditunjukkan bahwa wakaf menyediakan dasar normatif dan kelembagaan untuk menciptakan "sumberdaya bersama" (*the commons*) sekaligus untuk mengelolanya secara utuh dalam kerangka agenda pembaruan tenurial.

Memaknai ulang aspek normatif dan kelembagaan agama yang terkait dengan sumberdaya alam/agraria juga menjadi fokus kepri-

4. Mengenai kelima skema pembaruan tenurial ini, lihat Bab 20.

hatinan Muhammad Nashirulhaq (Bab 21) dan J.F. Simanjutak (Bab 22). Kedua penulis ini menekankan signifikansi agama sebagai sumber inspirasi teologis bagi perjuangan agraria. Bedanya, tulisan pertama bersumber dari aspek normatif Islam dan diarahkan sebagai tandingan terhadap tata pengurusan sumber air di bawah rezim neoliberal, sementara tulisan yang kedua merupakan respons kristiani atas krisis agraria dalam bentuk perampasan tanah.

Meski kerap menjadi sumber masalah, peranan pemerintah daerah tidak bisa diabaikan dalam mendorong pembaruan tenurial yang integratif berbasis bentang alam. Dalam kaitan ini, wewenang dan diskresi yang dipunyai oleh pemerintah daerah seharusnya bisa dioptimalkan untuk mewujudkan pendekatan pembaruan tenurial semacam ini (Bab 5). Termasuk dalam rangka penyelesaian silang sengkarut regulasi terkait rekognisi masyarakat adat (Bab 16).

Selain masyarakat adat, agenda pembaruan yang secara spesifik menyasar kelompok sosial tertentu juga ditekankan untuk kelompok petani muda dan kaum perempuan. Aji (Bab 7) mengidentifikasi tiga jalur untuk mendorong regenerasi petani, yaitu kewirausahaan, pemberdayaan, dan kaderisasi. Ketiga jalur ini tidak harus selalu dilihat sebagai lintasan yang saling bersimpang jalan, melainkan pada momen-momen tertentu dapat saling bersisihan dan bahkan berpotongan satu sama lain.

Pada Bab 13, Rahayu menghidupkan kembali kontribusi pemikiran Pudjiwati Sajogyo untuk memahami peran dan kontribusi perempuan dalam kompleks suatu sistem produksi. Signifikansi pemikiran Pudjiwati Sajogyo ini terutama terletak pada definisi konsep kerja perempuan yang seharusnya dipahami bukan menurut *nilai pasar*, melainkan berdasarkan pada *nilai waktu* yang dikontribusikan perempuan.

G.D. Austriningrum (Bab 14) mengajukan tutur perempuan sebagai pendekatan yang mesti diintegrasikan dalam inisiatif pembaruan. Melalui pendekatan ini, berbagai kepentingan dan pengalaman khusus kaum perempuan di tengah-tengah krisis agraria dan krisis ekologis dapat digali dan disuarakan. Demikian pula, perjuangan mereka dalam merespons krisis ini dapat dikenali dan selanjutnya dijadikan landasan bagi inisiatif pembaruan.

Terakhir, jalur penelitian juga menjadi salah satu pendekatan yang muncul dalam buku ini untuk mendorong inisiatif pembaruan. Inilah strategi yang dilakukan oleh Komnas HAM setelah putusan MK 35, yaitu dengan melaksanakan penyelidikan nasional di situs-situs hutan adat yang mengalami konflik agraria struktural (Bab 15). T.M. Li (Bab 24) secara singkat tapi padat juga menekan-

kan pentingnya penyusunan kebijakan dan advokasi yang berbasis bukti, dan hal ini akan menjadikan penelitian sebagai aktivitas yang tak terpisahkan dari proses-proses pembaruan itu sendiri: mulai dari proses menemukenali masalah, menilai opsi-opsi pembaruan yang ada, menentukan satu atau kombinasi beberapa skema pembaruan yang paling tepat, lalu kembali lagi pada siklus identifikasi masalah namun kini terkait dengan pelaksanaan program pembaruan. Dan begitu seterusnya.

Di luar dua bab itu, tentu saja, ada banyak isu kunci dalam berbagai tulisan di buku ini yang memiliki nilai strategis untuk dikaji sebagai bagian dari proses mengawal dan mengarahkan inisiatif pembaruan. Mulai dari isu rasuah (Bab 2) hingga penghidupan (Bab 23); modus baru akumulasi modal (Bab 3) hingga wakaf sebagai tindakan kontra-komodifikasi (Bab 20); definisi kerja perempuan (Bab 13) hingga regenerasi petani; dan lain sebagainya. Isu-isu ini tersebar di semua tulisan dalam buku ini dan menyediakan banyak rute untuk menjalankan aktivitas penelitian sebagai bagian dari aksi pembaruan.

Penutup

Demikianlah, buku dengan beragam uraian mengenai kompleksitas persoalan ketakadilan agraria dan berbagai inisiatif pembaruannya ini dijadikan sebuah persembahan yang diharapkan tidak saja berharga bagi Gunawan Wiradi, tetapi juga bagi para penulisnya dan bagi semua pihak yang peduli pada keadilan agraria tanpa terkecuali. Sebab, pada akhirnya, buku ini telah menjadi "forum dialog" lintas generasi yang melibatkan banyak pihak dari latar belakang yang berbeda-beda.

Terlepas bahwa Gunawan Wiradi sendiri sebagai salah satu peletak dasar bidang ini mungkin tidak sejalan dengan banyak isu dan pendekatan pembaruan yang dipaparkan dalam buku ini, dan demikian pula banyak perbedaan dan ketaksepakatan di antara sesama penulis buku ini, mereka semua sesungguhnya berbagi hal mendasar yang sama. Itulah kepedulian atas keadilan agraria di tanah air yang ternyata semakin bergerak menjauh dari cita-cita pendiri bangsa dan harapan rakyat banyak.

Dengan kesamaan demikian, tidak berlebihan jika dikatakan bahwa buku ini tidak lain dan tidak bukan adalah persembahan dari generasi penerus Gunawan Wiradi dalam rute panjang *Perjuangan Keadilan Agraria*. Selamat ulang tahun, semoga sehat selalu dan teruslah menginspirasi, Pak GWR! •

Pustaka

KEMENTERIAN LINGKUNGAN HIDUP DAN KEHUTANAN (KLHK). 2018. "Evolusi Kawasan Hutan, TORA dan Perhutanan Sosial." Paparan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan pada Diskusi Media Forum Merdeka Barat 9, Jakarta, 3 April 2018.

SHOHIBUDDIN, M. 2019. *Wakaf Agraria: Signifikansi Wakaf bagi Agenda Reforma Agraria*. Yogyakarta dan Bogor: Baitul Hikmah, Magnum Pustaka Utama, dan Sajogyo Institute.

SUHENDAR, E., S. SUNITO, M.T.F. SITORUS, A. SATRIA, I. AGUSTUA, dan A.H. DHARMAWAN, penyunting. 2002. *Menuju Keadilan Agraria: 70 Tahun Gunawan Wiradi*. Bandung: Akatiga.

BAGIAN I

SUMBERDAYA ALAM/AGRARIA DI ERA REFORMASI: PENGELOLAAN, REDISTRIBUSI, DAN KONTESTASI

1

Sistem Pengelolaan Sumberdaya Alam di Indonesia

RIKARDO SIMARMATA

SISTEM merupakan hasil dari pertemuan atau interaksi (*interface*) berbagai unsur atau elemen. Sistem hanya mungkin terbentuk bila interaksi antarelemen berlangsung saling melengkapi dan dengan demikian menjadi padu atau serasi. Menurut Friedman (1969), interaksi saling melengkapi dimungkinkan dengan pembagian peran antarkomponen. Ada yang berperan menampung masukan-masukan dari pihak luar dan ada yang mengolah masukan-masukan tersebut dan kemudian menghasilkan sesuatu sebagai bentuk respons. Atas dasar itu, Friedman menyebut sistem sebagai unit yang bekerja (*operating unit*). Sistem mungkin saja memiliki elemen-elemen, namun masing-masing dapat tidak melakukan perannya dengan baik sekaligus tidak melakukan interaksi saling melengkapi. Sistem yang seperti ini tidak akan berfungsi efektif dan akan gagal mewujudkan tujuan-tujuan yang ditetapkannya sendiri.

Kebijakan merupakan perpaduan antara tujuan dan cara-cara mencapai tujuan. Pada sisi yang lain, kebijakan juga merupakan siklus yang tahapannya mencakup perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi. Program, kegiatan, dan regulasi merupakan cara-cara yang digunakan untuk mencapai tujuan. Penggunaan instrumen hukum dalam kebijakan akan mendatangkan dua implikasi. *Pertama*, hukum menyediakan legitimasi bagi kebijakan sehingga keberlakuannya dapat diterima oleh berbagai pihak. *Kedua*, hukum yang dijadikan sebagai baju yang dipakaikan kepada kebijakan akan menyebabkan pelanggaran atas kebijakan mendatangkan akibat hukum seperti penghukuman atau kehilangan hak (Arnscheidt 2009).

Paradigma memengaruhi baik sistem maupun kebijakan. Sebagai cara atau sudut pandang, paradigma memengaruhi cara orang memahami sistem termasuk bagaimana seharusnya kedudukan dan interaksi antarelemen. Suatu paradigma boleh jadi memahami kedudukan antarelemen bersifat hierarkis, sementara yang lain mengatakan seharusnya setara. Adapun pengaruh paradigma pada kebijakan dapat terjadi pada rumusan tujuan dan prinsip-prinsip dalam mewujudkan tujuan.

Tulisan ini memaparkan paradigma, sistem, dan kebijakan pengelolaan sumberdaya alam (PSDA) di Indonesia secara terpisah, tanpa mengaitkan ketiganya. Paparan mengenai paradigma

berkisar mengenai berbagai paham mengenai kedudukan alam (*natural environment*) dan relasinya dengan manusia (*human*). Paham-paham tersebut membicarakan pandangan dasar mengenai kedudukan semua makhluk hidup di dalam alam semesta dan konsekuensinya bagi tindakan-tindakan pemanfaatan alam oleh manusia. Cara memaparkan berbagai paham mengenai relasi manusia-alam tersebut disertai dengan kritik paham tertentu terhadap paham lainnya.

Paparan mengenai sistem PSDA di Indonesia menjelaskan dua model utama dalam PSDA yaitu PSDA Formal dan PSDA Informal. Pengelompokan ke dalam dua model tersebut didasarkan pada basis aturan dan pemangku utama dalam PSDA. Dengan menggunakan pendekatan *multi-faceted*, tulisan ini juga menjelaskan saling-pengaruh (*interrelation*) antara sistem PSDA lokal, nasional, dan global. Saling pengaruh tersebut memengaruhi cara bekerja masing-masing model PSDA termasuk kebijakan-kebijakan yang dihasilkannya.

Tulisan ini ditutup dengan penjelasan mengenai kebijakan PSDA di Indonesia yang dimulai dari perkembangan historis kebijakan PSDA di Indonesia, dilanjutkan dengan paparan umum mengenai kebijakan PSDA berdasarkan sektor seperti perhutanan, perkebunan, pertanahan, pertambangan, dan konservasi/lingkungan hidup. Akhirnya, pemaparan mengenai isu-isu utama yang berkembang dan memengaruhi implementasi PSDA akan menjadi pemungkas dari bagian ini.

Ragam Paradigma Sumberdaya Alam (SDA)

Paradigma SDA adalah kata lain untuk pandangan-pandangan dasar mengenai kedudukan makhluk hidup (biotik dan abiotik) dan relasi sesama makhluk hidup. Paradigma memberi makna dan nilai untuk masing-masing mahkluk hidup. Nilai tersebut pada akhirnya menjadi landasan untuk menentukan relasi manusia-alam. Ada tiga paradigma besar berkaitan dengan kedudukan dan relasi manusia-alam ini, yaitu antroposentrisme, biosentrisme, dan ekosentrisme. Beberapa paradigma memiliki varian seperti *deep ecology* untuk ekosentrisme.

Antroposentrisme adalah paham yang mendalilkan bahwa manusia adalah satu-satunya makhluk yang memiliki nilai sebagai subjek karena mempunyai kehendak dan kesadaran bebas. Dengan demikian, pada saat yang sama manusia adalah makhluk yang memiliki standar moral. Makhluk lain, biotik dan abiotik, bukanlah subjek dan karena itu tidak perlu diberi nilai. Makhluk nonmanusia tidak memiliki kehendak bebas dan dengan demikian tidak memiliki standar moral. Tidak seperti memperlakukan manusia yang harus

tunduk pada standar-standar moral, makhluk nonmanusia bisa diperlakukan tanpa standar moral (Keraf 2002; Laudjeng dan Simarmata 2000).

Paradigma antroposentrisme berpandangan bahwa selaku subjek dan pemilik nilai, manusia menjadi pusat alam semesta baik dalam pengertian sebagai tolok ukur maupun selaku penentu. Pertimbangan dan keputusan-keputusan dalam pemanfaatan SDA harus terlebih dahulu memperhitungkan kepentingan manusia. Pertimbangan-pertimbangan moral mengenai manfaat dan dampak-dampak dari PSDA semata-mata hanya menyorot kepentingan manusia. Adapun makluk lain yang dianggap bukan subjek dan tidak memiliki nilai, boleh digunakan oleh manusia untuk keperluan memenuhi kebutuhannya. Karena relasi manusia-alam bersifat hierarkis, maka eksistensi manusia tidak ditentukan oleh makhluk lain. Makhluk lain tidak menyebabkan manusia ada atau tiada. Makhluk lain yang tidak bernilai dan tidak memiliki kehendak tidak akan bereaksi terhadap tindakan manusia, baik yang menyebabkan kerusakan ataupun pemulihan. Karena itu, dalam pemanfaatan SDA manusia tidak perlu menyelaraskan diri dengan makhluk-makhluk lain.

Paham biosentrisme dan ekosentrisme memiliki latar belakang yang sama, yaitu mengkritik pandangan antroposentrisme dengan mengajukan preposisi-preposisi diametral. Kedua paham ini sama-sama menolak preposisi antroposentrisme dengan mengatakan bahwa makhluk lain juga bernilai sama dengan manusia. Biosentrisme menyebut makhluk lain, namun hanya yang biotik seperti hewan dan tumbuhan. Ekosentrisme memperluasnya menjadi seluruh komponen ekosistem atau ekologi, termasuk benda-benda yang bukan makhluk hidup (abiotik).

Karena memandang makhluk lain juga bernilai, baik biosentrisme maupun ekosentrisme mengusulkan agar PSDA menghitung kepentingan makhluk hidup lain dengan cara mempertimbangkan daya dukungnya dan fungsi-fungsi ekologisnya. Standar moral manusia juga perlu diterapkan pada makhluk hidup lain seperti penghormatan atas hak-hak untuk hidup. Pandangan bahwa alam semesta adalah penjumlahan dari seluruh komponen yang terikat dengan relasi saling pengaruh, mendasari pemikiran bahwa semua mahkluk hidup berkedudukan sama. Manusia harus menghitung dan mempertimbangkan nilai makhluk hidup lain dalam PSDA. Risiko bila tidak melakukan itu adalah berbagai ketakseimbangan ekologis baru yang ujung-ujungnya merugikan manusia seperti banjir, kekeringan, dan kepunahan keanekaragaman hayati. Dengan demikian, pada dasarnya, paham biosentrisme dan ekosentrisme

berangkat dari perhatian terhadap kelangsungan kehidupan manusia.

Paham-paham mengenai kedudukan dan relasi manusia-alam tidak hanya berhenti di tingkatan diskursus. Paham-paham tersebut telah mengilhami gerakan-gerakan sosial, perilaku berkonsumsi, kebijakan-kebijakan pemerintah, dan bahkan asas-asas hukum. *Deep ecology* atau *ecosophy* adalah gerakan moral yang mengajak orang untuk merawat bumi. Pada era 1960-an di Eropa Barat dan Amerika Utara berkembang gerakan *back to nature* sebagai bagian dari *flower generation* yang mengajak orang berperilaku tidak merusak alam (Suhelmi 2001).

Dalam bidang hukum, paradigma biosentrisme dan ekosentrisme mengilhami munculnya asas dalam hukum acara perdata bahwa penggugat tidak harus yang memiliki kepentingan atas (potensi) terjadinya kerusakan alam. Pemilik kepentingan yang sebenarnya adalah alam. Sebelumnya dikonstruksikan bahwa alam seperti hutan, sungai, dan gunung memiliki hak-hak hukum (*legal rights*) layaknya manusia dan dengan demikian memiliki kepentingan yang bisa dibela (Stone 1972). Karena alam tidak bisa berbicara (inanimatif), maka orang (perorangan, kelompok, badan hukum) dapat mewakilinya, seperti juga kebutuhan perwalian bagi anak dalam kandungan dan orang hilang ingatan. Pemikiran bahwa suatu organisasi dapat mewakili kepentingan lingkungan untuk mengajukan gugatan ke pengadilan saat ini dikenal luas dengan *legal standing*. Pada masa sekarang, *legal standing* untuk isu sumberdaya alam dan lingkungan sudah dinormakan dalam sejumlah peraturan perundang-undangan seperti Undang-Undang (UU) Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, dan UU Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Sebelum dinormakan dalam peraturan perundang-undangan, *legal standing* sudah diakui oleh lembaga peradilan lewat putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor: 820/PDT.G/1988 PN. JKT PST. Putusan ini berawal dari gugatan Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (Walhi) kepada lima kementerian dan PT Inti Indorayon Utama atas dugaan pencemaran Sungai Asahan, Sumatera Utara akibat jebolnya kolam limbah Inti Indorayon Utama (Nicholson 2005).

Sistem PSDA di Indonesia

Sekalipun tidak selalu berkaitan, paradigma SDA dapat memengaruhi sistem dan model PSDA. Pengaruhnya bisa pada rumusan orientasi dan pemangku utama dalam PSDA. Paradigma yang menempatkan manusia sebagai pusat semesta dengan kekuasaan mengendalikan

alam akan lebih menyarankan model pemanfaatan SDA berskala besar dan dengan demikian membutuhkan kategori pemanfaat (*user*) yang mampu mengeksploitasi alam secara maksimal. Sistem ini cenderung menaruh pesimisme bahkan mengambinghitamkan pemanfaat berukuran kecil karena dianggap tidak bisa memenuhi kebutuhan-kebutuhan pembangunan, seperti pendapatan negara yang akan digunakan sebagai anggaran pembangunan.

Paradigma SDA yang memosisikan alam setara dengan manusia dan terikat dalam relasi yang menentukan keseimbangan alam cenderung mengusulkan model PSDA yang tidak berorientasi eksploitasi dengan pembagian peran para pemangku yang proporsional. Paradigma ini menginginkan model PSDA yang berorientasi keberlanjutan karena mempertimbangkan kepentingan manusia dan alam sekaligus. Oleh karena itu, model-model PSDA berskala kecil namun menjamin keberlanjutan tetap diakomodir. Sistem PSDA diartikan sebagai proses dan aturan main terkait dengan SDA yang menghubungkan antarkomponen sehingga membentuk kesatuan. Komponen yang dimaksud mencakup alam (*natural objects*), kebutuhan-kebutuhan manusia, dan aturan main. Jika sistem PSDA dipandang sebagai *operating unit* yang bekerja untuk mengatur seluruh rangkaian kegiatan PSDA, maka alam dan kebutuhan-kebutuhan manusia adalah input. Sedangkan aturan main yang dibuat dan dioperasikan oleh aktor (manusia, lembaga) merupakan komponen yang berperan mengolah input untuk menghasilkan sejumlah produk seperti barang-barang (hasil pertanian, barang-barang tambang, hasil tangkapan ikan, dll.), layanan publik (pemberian izin, penyediaan informasi, dll.), serta administrasi keadilan (penegakan hukum).

Berdasarkan pemahaman di atas, tulisan ini membuat generalisasi model-model sistem PSDA di Indonesia berdasarkan aturan yang dijadikan basis dan pemangku utama. Model terbagi menjadi dua: *Sistem PSDA Formal* dan *Sistem PSDA Informal*. Sistem yang pertama bertumpu pada hukum negara atau hukum formal dengan negara sebagai aktor utama. Sementara sistem yang kedua bertumpu pada aturan lokal/adat dengan masyarakat sebagai aktor penentu.

Sistem PSDA Formal

Sistem PSDA menjadi salah satu topik dalam pemikiran konstitusional yang kemudian dinormakan dalam konstitusi kita, yaitu dalam Pasal 33 ayat (3).[1] Sebagai ketentuan dalam konstitusi, pasal ini menentukan kewenangan negara dan tujuan penyelenggaraan PSDA. Dalam rangka mengontrol kewenangan pembuat undang-

1. Selain pembahasan mengenai pengaturan *sumberdaya alam*, Pasal 33 ayat (3) juga dirujuk sebagai landasan konstitusional dalam pengaturan *agraria*. Sebagian kalangan menyamakan istilah sumberdaya alam dengan agraria dan menggunakan keduanya secara bergantian. Namun, kalangan lain membedakan kedua istilah tersebut berdasarkan sejarah kemunculan dan pemikiran ideologis yang melatarinya.

undang dalam mengatur penyelenggaraan PSDA, dua putusan MK telah menafsirkan frasa "dikuasai oleh negara"[2] dan "untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat".[3] Kedua putusan tersebut tidak mengubah konstruksi dasar sistem formal PSDA, namun bertujuan memastikan penggunaan kewenangan menguasai tidak bersifat eksesif sehingga melanggar hak-hak dasar warga negara.

Sebelum Putusan MK menafsirkan frasa "dikuasai oleh negara", Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) 1960 sudah menafsirkan terlebih dahulu kewenangan negara yang dimaksud dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 sebagai hak menguasai negara (HMN). Selanjutnya dikatakan bahwa HMN memberi tiga kewenang-an kepada negara untuk:

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan sumberdaya agraria;
2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang dengan sumberdaya agraria; dan
3. Menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang yang berkenaan dengan sumberdaya agraria.

UU Kehutanan 1967 kemudian mengadopsi konstruksi norma yang digunakan dalam UUPA tersebut untuk mengatur pengurusan sumberdaya hutan. Hal yang sama juga dilakukan oleh UU sektoral lainnya seperti UU Pokok Ketentuan Pertambangan 1967.

Bangunan sistem formal PSDA yang menempatkan negara sebagai organisasi pemilik kewenangan tertinggi dalam pengaturan PSDA seperti dinyatakan dalam UUD 1945 dan selanjutnya diteruskan oleh sejumlah UU sektoral pada masa pemerintahan Orde Baru berlanjut sampai sekarang. Undang-undang sektoral yang dibuat sesudah rezim Orde Baru[4] meneruskan sistem formal tersebut dengan menentukan bahwa negara memiliki kewenangan tertinggi dalam penyelenggaraan PSDA.

Selaku pemilik kewenangan tertinggi dalam pengaturan PSDA, sistem formal membolehkan negara untuk melimpahkan kewenangan kepada pemerintah selaku penyelenggara urusan publik. Dalam bentuk yang sangat terbatas, kewenangan tersebut dapat juga diberikan kepada masyarakat hukum adat sebagaimana diatur dalam UUPA dan UU Kehutanan 1999. Kewenangan menyelenggarakan PSDA membolehkan pemerintah untuk melakukan dua hal berikut:

1. Membuat atau menerbitkan peraturan (*implementing regulations*) untuk melaksanakan undang-undang; dan

2. Putusan MK No. 001-021-022/PUU-I/2003 untuk uji materiil UU Minyak dan Gas Bumi dan No. 149/PUU-VII/2009 untuk uji materiil UU Ketenagalistrikan.

3. Putusan MK No. 3/PUU-VIII/2010 untuk uji materiil UU Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

4. Sekadar menyebut contoh UU Kehutanan 1999, UU Perkebunan 2004 dan 2014, dan UU Mineral dan Batubara 2009.

2. Membentuk atau mendirikan lembaga atau badan pemerintahan yang bertugas mengatur penyelenggaraan PSDA.

Sistem formal PSDA saat ini ditandai dengan adanya sejumlah departemen dan lembaga pemerintah nondepartemen (LPND) yang memiliki kewenangan di bidang PSDA. Sekalipun Indonesia memiliki UUPA (yang mengatur SDA secara holistik) dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Raktyat (MPR) No. IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam (yang memerintahkan Dewan Perwakilan Rarkyat dan Presiden untuk meninjau semua peraturan perundangan dalam rangka menciptakan sinergi dalam PSDA), namun sampai saat ini pengurusan SDA masih dilakukan dengan semangat sektoralisme. Bangunan kelembagaan formal PSDA ditandai dengan logika berikut: satu departemen melaksanakan UU tertentu dan dengan demikian mengurusi sektor tertentu. Tabel di bawah ini menginformasikan departemen/kementerian dengan UU sektoral yang dilaksanakannya.

TABEL 1.1
Sistem Formal SDA yang Bersifat Sektoral

1	Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (sebelumnya Kementerian Kehutanan)	UU Kehutanan, UU Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya, UU Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan
2	Kementerian Kelautan dan Perikanan	UU Perikanan; UU Pengelolaan Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil
3	Kementerian Pertanian	UU Perkebunan
4	Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral	UU Mineral dan Batubara; UU Minyak dan Gas Bumi
5	Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional	UUPA

Dengan susunan kementerian yang berlaku saat ini, maka hanya presiden dan menteri koordinator (menko) yang dapat meminta menteri-menteri sektoral untuk melakukan koordinasi dengan catatan bahwa permintaan tersebut didasarkan pada pertimbangan administrasi, bukan karena perintah undang-undang. Kementerian koordinator memiliki kesulitan teknis untuk mendorong koordinasi karena kementerian sektoral berada di bawah naungan kementerian koordinator yang berbeda. KLHK misalnya, berada di bawah koordinasi Menko Perekonomian, sedangkan Kementerian Kelautan dan Perikanan berada di bawah Menko Kemaritiman.

Sebagaimana sudah disebutkan, UUD 1945 menentukan negara sebagai pemilik kewenangan tertinggi dalam pengurusan SDA. Negara kemudian melimpahkan kewenangan tersebut kepada pemerintah sebagai organ pelaksana urusan publik. Sebagai negara kesatuan, penerima limpahan kewenangan tersebut adalah pemerintah pusat. Dengan menggunakan logika negara kesatuan maka kewenangan-kewenangan pemerintah daerah, badan-badan usaha milik negara, dan pihak-pihak swasta dalam PSDA merupakan pemberian dari pemerintah pusat (Manan 2002; Asshiddiqie 2010). Pemberian tersebut dapat dilakukan lewat dekonsentrasi, desentralisasi, atau tugas pembantuan. Pemberian kewenangan oleh pemerintah pusat membolehkan pemerintah daerah, badan usaha milik negara, dan swasta untuk melaksanakan PSDA dengan ketentuan harus dalam pantauan pemerintah pusat.

Kedudukan warga dalam sistem formal PSDA ditentukan oleh tujuan dan watak sistem tersebut. Dalam berbagai tulisan, sejumlah ilmuan sosial mengidentifikasi watak sistem formal PSDA Indonesia dengan strategi teritorialisasinya (Vandergeest dan Peluso 1995; Peluso dan Vandergeest 2001). Strategi teritorialisasi menunjuk pada tindakan menetapkan suatu wilayah di bawah kontrol negara dan kemudian melakukan deliniasi dengan teknik-teknik kartografi tertentu. Penetapan tersebut sekaligus pemberlakuan hukum negara pada wilayah-wilayah tersebut yang menentukan siapa boleh melakukan apa dengan cara bagaimana (Simarmata 2012).

Untuk kasus Indonesia, strategi teritorialisasi telah memudahkan penerapan model PSDA yang di satu sisi memfavoritkan pelaku-pelaku ekonomi bermodal besar dan di sisi lain mengontrol dan meminggirkan komunitas-komunitas lokal. Strategi tersebut lebih mempercayakan PSDA pada pemilik tanah absente yang bermukim di pusat-pusat kota ketimbang kepada penduduk lokal yang berinteraksi sehari-hari dengan tanah, hutan, dan laut. Dengan menentukan siapa yang boleh dan tidak boleh masuk atau melakukan pemanfaatan dalam kawasan yang dideliniasi, strategi teritorialisasi membolehkan penyelenggara pemerintahan untuk mengenakan sanksi bagi pihak-pihak yang melanggar ketentuan tersebut. Termasuk di dalamnya memidanakan para pelanggar.

Sejumlah undang-undang di masa Reformasi, sekalipun tidak mengubah strategi teritorialisasi, memberikan ruang yang relatif lebih besar bagi masyarakat untuk berperan serta dalam PSDA. Ruang tersebut ada pada kesempatan untuk menyampaikan keberatan, saran, dan pendapat utamanya pada tahapan penyusunan perencanaan. Pada tahapan pemanfaatan, misalnya pemberian izin, kesempatan tersebut tidak dibuka. Khusus untuk kelompok

masyarakat adat, ruang dalam PSDA tersedia dengan mengakui mereka sebagai pemegang kewenangan dalam mengurus SDA yang dimiliki secara bersama (hak ulayat). Bagi sebagian orang, ketentuan seperti ini diartikan sebagai penyerahan kewenangan pemerintahan dari negara kepada komunitas lokal. Namun sebagian besar memandangnya sebagai bentuk peneguhan negara atas kewenangan yang sudah eksis jauh sebelum negara terbentuk.

Selain berpartisipasi dengan menyampaikan keberatan, saran, dan pendapat, masyarakat juga dapat terlibat dalam pemanfaatan SDA dengan cara mendapatkan hak atau izin. Cara lainnya adalah dengan melakukan kemitraan dengan pihak perusahaan selaku pemegang izin atau dengan pemerintah yang diatur dalam kontrak.

Sistem PSDA Informal

Banyak penelitian antropologi membuktikan bahwa kontrol negara atas SDA dengan strategi teritorialisasi tidak di semua tempat. Dari sisi pemerintah, inefektivitas tersebut disebabkan oleh keterbatasan sumberdaya baik orang, peralatan, maupun keuangan. Di sisi lain, kelompok-kelompok masyarakat tidak mematuhi aturan negara karena menganggapnya tidak sesuai dengan nilai dan norma-norma lokal. Keterbatasan sumberdaya pemerintah tidak saja membiarkan hukum-hukum adat tetap berlaku, tetapi juga memberi tempat pada tumbuhnya praktik/kebiasaan dalam PSDA dengan orientasi menguras. Praktik atau kebiasaan tersebut menyertakan aparatus pemerintah di dalamnya dengan peran menjustifikasi praktik-praktik ilegal (Nuitje 2003).[5] Dalam sektor perhutanan, praktik atau kebiasaan tersebut dikenal dengan sistem *kapersil*, yaitu pembalakan berskala kecil dengan menggunakan alat-alat nonmekanis (Obidzinski 2003).

Karena pengaruh sejarah hukum, di Indonesia kata "hukum adat" digunakan untuk mewakili semua aturan, selain hukum agama, yang bukan hukum negara. Pemikiran semacam ini menutupi kenyataan bahwa terdapat aturan-aturan non-negara yang bukan hukum adat. Aturan-aturan tersebut bukan hukum adat karena tidak dimiliki oleh masyarakat adat. Aturan tersebut berkembang pada komunitas-komunitas yang ada di desa sampai pada organisasi atau asosiasi-asosiasi yang dibentuk oleh masyarakat perkotaan karena kesamaan profesi atau hobi.

Sekalipun terdapat berbagai bentuk aturan non-negara dalam PSDA, namun yang paling menonjol adalah hukum adat. Dikatakan menonjol karena hukum adat dalam PSDA mengatur puluhan juta orang[6] yang hidupnya di dalam dan di sekitar hutan, pesisir, dan pulau-pulau kecil. Di daerah-daerah yang terletak di pinggiran

5. Pembahasan mengenai peran aparatur pelaksana hukum dalam menjustifikasi praktik-praktik ilegal bisa dilihat dalam Nuijten (2003).

6. Sebagai gambaran, jumlah anggota Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), satu organisasi masyarakat adat terbesar di Indonesia, mencapai 2.332 komunitas adat atau sekitar 17 juta individu (diakses di http://www.aman.or.id, 13 September 2018).

(*frontier*) di mana birokrasi hukum nyaris tidak hadir karena alasan keterbatasan sumberdaya, hukum dan kelembagaan adat menjadi sistem keteraturan yang dominan. Legitimasi hak-hak atas SDA dan kewenangan melaksanakan dan menegakkan aturan didasarkan pada hukum adat.

Sama seperti sistem formal, sistem PSDA informal juga tersusun atas norma dan kelembagaan. Nilai-nilai seperti kepatutan, kepantasan, dan harmoni mendasari norma-norma adat. Kekuatan transendental yang dialamatkan kepada arwah leluhur dan Sang Pencipta dipercayai berperan dalam mengatur SDA dan karena itu harus dipertimbangkan dan diikutsertakan dalam ritual-ritual terkait PSDA. Kekuatan transendental tersebut dianggap sebagai pemilik atau penjaga alam. Manusia sebagai pengguna diharuskan untuk bertanya atau meminta persetujuan kepada kekuatan transendental. Pengingkaran terhadapnya akan mendatangkan musibah seperti konflik, kematian, dan bencana alam.

PSDA dengan sistem informal dilangsungkan dengan norma atau aturan yang tidak kompleks dan sebagian besar tidak dituliskan. Ritual-ritual yang berkaitan dengan ladang dan pemanfaatan serta perlindungan tanah, hutan, air, tempat penggembalaan, sungai dan laut dilakukan berdasarkan kebiasaan yang diwariskan dari para leluhur. Akibatnya, tindakan-tindakan yang menyimpangi sistem dalam bentuk pelanggaran atas aturan adat tidak dilakukan dengan metode menerapkan aturan tertulis pada kasus pelanggaran untuk menentukan hukuman. Lembaga yang diberikan kewenangan untuk menangani penyimpangan tersebut yakni sidang adat, menanganinya dengan merujuk pada nilai-nilai adat (Slaats 1992).[7]

Dalam perkembangannya, PSDA dengan sistem informal juga sudah diperkuat dengan aturan adat tertulis. Keputusan untuk menuliskan adat adalah dengan tujuan meyakinkan pihak-pihak luar dan keperluan mewariskannya pada generasi penerus. Karena penulisan tersebut bukan merupakan perubahan mendasar pada tradisi hukum tidak tertulis maka sistem PSDA informal dengan aturan adat tertulis tidak berbeda dengan hukum adat tidak tertulis. Tidak ada metode-metode penafsiran yang dilahirkan untuk memahami maksud dari aturan adat tidak tertulis. Tidak ada juga kelompok profesi tertentu yang diakui memiliki pengetahuan khusus untuk menafsirkan aturan-aturan tersebut. Dan yang lebih penting tidak ada lembaga yang diberikan kewenangan khusus untuk merevisi atau membuat aturan-aturan adat tertulis yang baru.

Lembaga adat merupakan organ yang diberi tugas oleh masyarakat adat untuk menyelenggarakan urusan bersama. Dalam kon-

7. Penjelasan mengenai prinsip-prinsip kerja sidang atau peradilan adat dapat dilihat dalam Slaats (1992).

teks sistem PSDA, lembaga adat bertugas memastikan ritual-ritual adat berlangsung dan hukum-hukum adat ditegakkan bagi yang melanggarnya. Lembaga adat, terutama kepala adat, memastikan pemanfaatan SDA seturut dengan sistem pembagian zonasi tradisional. Zonasi tradisional merupakan model pengelolaan yang menata wilayah adat ke dalam sejumlah peruntukan yang secara umum terbagi atas zona permukiman, ladang, kebun, dan rimba. Lembaga adat mengatur sistem bergilir dan pembatasan dalam pemanfaatan SDA yang dimiliki secara komunal. Lembaga adat juga diberi kewenangan untuk mengatur orang luar yang berkeinginan untuk memanfaatkan SDA di wilayah adat tertentu. Dalam hubungannya dengan sistem PSDA yang formal, lembaga adat berwenang untuk mewakili komunitasnya dalam melakukan perundingan dan bahkan melakukan perjanjian dengan pihak-pihak luar.

Sejumlah penelitian dan klaim menyimpulkan bahwa sistem PSDA berbasis aturan informal terbukti mampu melestarikan alam. Menurut kesimpulan tersebut, faktor-faktor di balik kemampuan itu adalah pandangan mengenai alam dan nilai-nilai yang menempatkan alam sebagai makhluk yang juga memiliki jiwa dan kehendak (Keraf 2002).

Keterkaitan Sistem PSDA Lokal, Nasional, dan Global

Globalisasi adalah fenomena yang menunjukkan adanya interkonektivitas antara orang dan organisasi dari berbagai negara. Individu dan modal yang pergerakan kesehariannya melintasi negara adalah dua penggerak globalisasi. Pergerakan-pergerakan yang melintasi batas teritori dan administrasi dimungkinkan dengan kemajuan teknologi komunikasi dan transportasi. Dilihat dari sudut pandang ekonomi, Joseph Stiglitz (2003) mendifinsikan globalisasi sebagai:

> The *decrease* of communication *costs*, transportation costs, and *artificial barriers* to goods and factors of production has led to a *closer integration of the economies of the world*. Globalization implies mobility not only of goods and services *but also of capital and knowledge—and to a lesser extent—of people*. Globalization entails not only the integration of markets but also *the emergence of global civil society*.

Globalisasi tidak selalu proses dalam bentuk yang global memengaruhi lokal, tetapi bisa berupa sebaliknya, yaitu yang lokal memengaruhi global. Fenomona global memengaruhi lokal (*localized globalism*) bisa dilihat pada kasus internasionalisasi isu hak

asasi manusia (HAM), perlindungan lingkungan, terorisme, atau perdagangan. Sedangkan fenomena lokal memengarui global (*globalized localism*) tampak pada de-McDonalds-isasi.

SDA adalah salah satu isu yang telah menjadi perbincangan dan perhatian dunia. Sebut saja isu kebakaran hutan, pemanasan global, dan penangkapan ikan secara berlebihan (*overfishing*). Perhatian warga dunia terhadap isu ini tidak hanya disebabkan oleh kecepatan pergerakan orang dan penyampaian informasi, tetapi terutama karena dampak. Aktivitas budidaya dan pemanfaatan SDA di satu negara yang tidak ramah lingkungan akan dirasakan dampaknya oleh warga di negara-negara lain. Asap dan kebakaran hutan dan iklim yang makin tidak menentu merupakan dua contoh dari dampak yang dirasakan langsung.

Dampak-dampak dari PSDA telah menjadi alasan objektif yang membuat isu-isu tersebut menjadi perhatian dunia dan selanjutnya dibawa ke dalam forum-forum pertemuan multilateral untuk menghasilkan hukum-hukum yang berwatak transnasional (*transnational law*). Hukum-hukum tersebut mengikat negara-negara peserta baik secara moral dan hukum. Sebagai implikasinya, kebijakan dan hukum-hukum nasional yang terkait dengannya harus menyesuaikan diri dengan ancaman dikenai sanksi bila melanggarnya. Voluntary Partnership Agreement (VPA) antara pemerintah Indonesia dengan Masyarakat Eropa yang mengatur persyaratan penjualan kayu log dari Indonesia ke anggota Masyarakat Eropa menjadi salah satu alasan bagi Pemerintah Indonesia melahirkan Sistem Verifikasi dan Legalitas Kayu (SVLK) (Obidzinski dan Kusters 2015). Jauh sebelumnya, pada dekade 1990-an, sistem PSDA di Indonesia, khususnya yang terkait dengan hak-hak masyarakat adat, telah dipengaruhi oleh kebijakan internal World Bank[8] dan Asian Development Bank (ADB).[9] Kebijakan-kebijakan tersebut berisi kondisi-kondisi bagi penghormatan hak-hak masyarakat adat yang harus dipenuhi oleh Pemerintah Indonesia dalam menggunakan pinjaman dari kedua lembaga keuangan internasional tersebut.

Kesepakatan atau hukum-hukum internasional mengenai PSDA tidak berlangsung tanpa menerima pengaruh dari fenomena lokal. Kearifan lokal termasuk praktik PSDA berbasis adat sebagian telah diadopsi untuk merumuskan pengelolaan hutan yang lestari. Prinsip Persetujuan atas dasar Informasi Awal Tanpa Paksaan (Padiatapa) yang sudah diatur dalam sejumlah norma hukum internasional seperti United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (UNDRIP) memberi peluang bagi lokal untuk memengaruhi aktor dan lembaga-lembaga nasional bahkan global.

Fenomena globalisasi mengubah cara kita memahami kesuksesan, kegagalan, dan masalah-masalah yang dihadapi oleh sistem

8. Kebijakan World Bank termutakhir mengenai isu masyarakat adat (*indigenous peoples*) adalah Operational Policy (OP) 4.10.

9. Kebijakan ADB per April 1988 mengenai isu masyarakat adat dimuat dalam "The Bank's Policy on Indigenous Peoples"; bisa diakses dalam tautan berikut https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/33441/files/policy-indigenous-peoples.pdf).

PSDA suatu komunitas lokal, negara, atau dunia. Pandangan kita akan kehilangan bagian tertentu dari suatu sistem PSDA apabila melihatnya dari satu tingkatan saja. Pandangan seperti itu juga bisa menyederhanakan masalah karena gagal melihat kompleksitasnya.

Kebijakan PSDA di Indonesia

Kebijakan PSDA di Indonesia mengalami dinamika sebagai pengaruh dari perubahan sosial, politik, serta alam. Kebijakan PSDA berubah mengikuti sifat dasar kebijakan, yaitu suatu keputusan atau kesepakatan yang dihasilkan melalui proses-proses politik dengan maksud memilih tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan (Budiardjo 2008). Sebagai produk proses politik, kebijakan bersifat dinamis mengikuti kontestasi antar-pelaku politik. Dinamika kebijakan PSDA juga mengikuti watak atau konfigurasi politik rezim pemerintahan tertentu yang bisa memberi perbedaan karakter produk hukum. Saad (2000) misalnya menyimpulkan bahwa peraturan perundang-undangan bidang perikanan di bawah rezim Orde Baru mempunyai tiga ciri, yaitu sentralistik, bertumpu pada rezim *common property*, dan mengabaikan hukum adat atau anti-pluralisme hukum. Hal serupa ditemukan juga dalam bidang pengaturan agraria yang pada masa Demokrasi Liberal (1945–1959) berkarakter responsif namun pada masa pemerintah Orde Baru (1966–1998) berkarakter ortodoks/konservatif/elitis/parsial (Mahfud 1998).

Pengaturan PSDA di Indonesia hampir sepanjang sejarah didominasi oleh pendekatan sektoralisme. Sektoralisme mewujud baik dalam norma hukum (*legal norm*) maupun lembaga-lembaga pelaksana dan penegak hukum (*legal institution*). Sektoralisme bahkan sudah dikondisikan sejak proses pembuatan peraturan (*law making*) saat pemrakarsa pembuatan rancangan undang-undang (RUU) adalah departemen sektoral dan kerja-kerja pengharmonisan RUU dilakukan dengan tidak serius dan ketat.

Pada akhirnya, ketika sudah ke tahap kronis, sektoralisme memicu penyakit-penyakit lain dalam PSDA seperti konflik kebijakan yang tidak bisa dilepaskan dari konflik kewenangan. Sifatnya yang sudah kronis dan memicu lahirnya persoalan-persoalan lain membuat sektoralisme menjadi tujuan dari kebijakan seperti yang tertuang dalam Ketetapan MPR No. IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam.

Sejarah Kebijakan PSDA dari Masa ke Masa

Dalam sejarah nusantara dan Indonesia, kebijakan SDA baru mulai berbentuk sejak Kongsi Dagang Hindia Belanda (*Vereenigde Oostindische Compagnie* [VOC]) digantikan oleh pemerintahan Hindia Belanda. VOC (1602–1799) belum bisa sepenuhnya dianggap

sebagai organisasi pemerintahan karena tidak menerapkan penguasaan teritorial dan tidak memiliki aparatus birokrasi yang menjalankan kekuasaan. VOC adalah organisasi dagang yang berperan sebagai kongsi dari beberapa perusahaan yang berada di negara induk, Belanda (Ball 1982; Simbolon 1995). Tanpa bermaksud menyederhanakan, dengan mengecualikan masa pemerintahan Inggris (1811–1815) dan Jepang (1942–1945), kebijakan PSDA pada masa kolonialisme bersifat instrumental yaitu ditujukan untuk mendatangkan pemasukan pendapatan bagi pemerintah kolonial.

Hal yang memungkinkan kebijakan PSDA pada masa kolonialisme Belanda berhasil mencapai tujuan utamanya adalah penggunaan metode pemerintahan taklangsung (*indirect rules*). Dengan metode ini, pemerintah kolonial Hindia Belanda tidak perlu membentuk struktur birokrasi yang mungkin saja membutuhkan anggaran cukup besar, karena mengandalkan institusi-institusi lokal baik yang bernaung atau tidak bernaung di bawah suatu kerajaan. Di Pulau Jawa, dengan metode *indirect rules*, kendali atas pengguna SDA dilakukan langsung oleh kerajaan, termasuk memastikan pembayaran pajak atau hasil bumi yang diperuntukkan bagi pemerintah kolonial Hindia Belanda. Di luar Jawa, metode ini cukup memastikan kerajaaan-kerajaan menjual kepada otoritas kolonial hasil-hasil pertanian dan hutan yang dipungut dari suku-suku di pedalaman. Belakangan, metode ini juga digunakan untuk menyukseskan pungutan pajak tanah.

Selain metode *indirect rules*, kesuksesan kebijakan PSDA pada masa pemerintahan Hindia Belanda juga disebabkan oleh penerapan asas pernyataan kepemilikan (*domein verklaring*) pada 1870. Asas ini menyatakan bahwa semua tanah yang tidak bisa dibuktikan kepemilikannya menjadi tanah negara (Ball 1982; Mulherin 1976). Penerapan asas ini memungkinkan pemerintah kolonial Hindia Belanda mendapatkan tanah-tanah guna disewakan kepada perusahaan-perusahaan yang berbasis di Eropa maupun Hindia Belanda. Di luar Jawa, penerapan asas ini memungkinkan pemerintah kolonial untuk menetapkan kawasan-kawasan hutan karena sudah berada di luar klaim masyarakat adat.

Setelah kemerdekaan sampai sebelum era Orde Lama, kebijakan PSDA di bawah pemerintahan republik sebagian masih melanjutkan warisan pemerintah kolonial Hindia Belanda. Dinamika politik yang ditandai dengan silih bergantinya pengelola negara dan tarikan-tarikan dari semangat regionalisme dan separatisme membuat pemerintah yang berkuasa tidak sempat menghasilkan kebijakan PSDA yang lengkap dan berjangka panjang. Kebijakan-kebijakan PSDA dihasilkan lebih untuk merespons kebutuhan-kebutuhan yang

sifatnya *ad hoc* seperti penyelesaian konflik atau sengketa tanah dan meredam tuntutan daerah. Pada sektor kehutanan, kebijakan memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk memberikan konsesi hutan skala kecil pada akhir dekade 1950-an dan 1960-an ditujukan untuk melayani permintaan elite-elite daerah (Manning 1971). Periode ini juga ditandai dengan proses-proses politik mengalihkan wewenang kerajaan kepada pemerintah republik termasuk kewenangan untuk memungut royalti dan pajak-pajak dari perusahan-perusahaan yang menjalankan bisnis berbasis lahan.

Pada sejumlah hal, kebijakan PSDA pada periode Orde Baru menguatkan kembali warisan pemerintahan kolonial yang bisa dilihat pada dua hal: *pertama*, tujuan PSDA yakni mendatangkan hasil maksimal; dan *kedua*, menjelmakan kembali konsep *domein verklaring* dalam bentuk yang lain yaitu hak menguasai negara (HMN). Kebijakan PSDA ditujukan untuk mendatangkan hasil yang maksimal karena kebutuhan pendanaan pembangunan yang waktu itu paling mudah dilakukan dengan mengeksploitasi SDA. Sementara kehadiran HMN merupakan ungkapan kesadaran bahwa negara merupakan pelaku utama dalam PSDA.

Kebutuhan segera mendatangkan pemasukan negara dari PSDA membutuhkan pelaku-pelaku yang dapat menyediakan modal besar. Syarat tersebut hanya bisa dipenuhi oleh pengusaha dan bukan oleh petani atau nelayan. Negara dan pemerintah akhirnya memercayakan pengusahaan hutan, tambang, minyak dan gas (migas), serta penggarapan tanah kepada pengusaha asing dan nasional. Pada saat yang sama, pemerintah tidak hanya melupakan pelaku-pelaku kecil tetapi juga memintanya untuk "berkorban" dengan cara tidak menolak atau mengganggu pengusahaan SDA yang dilakukan oleh perusahaan pemegang izin atau hak. Keinginan tersebut misalnya dituangkan dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 21 Tahun 1971 tentang Hak Pengusahaan Hutan dan Hak Pemungutan Hasil Hutan yang menentukan bahwa hak masyarakat hukum adat dan anggota-anggotanya untuk memungut hasil hutan yang didasarkan pada hukum adat, sepanjang kenyataannya masih ada, pelaksanannya perlu ditertibkan sehingga tidak mengganggu pelaksanaan pengusahaan hutan. Pelaksanaan hak memungut hasil hutan tersebut harus sesuai izin pemegang pengusahaan hutan. Apabila demi keselamatan umum, hak memungut hasil hutan yang sedang dikerjakan dapat dibekukan (Riyanto dan Simarmata 2007).

Sekalipun secara umum berorientasi untuk mendapatkan manfaat ekonomi dengan mengandalkan pelaku-pelaku besar, kebijakan PSDA era Orde Baru juga diwarnai oleh pembuatan segelin-

tir peraturan perundangan yang peduli dengan lingkungan dan hak-hak masyarakat adat. Tiga undang-undang yang mewakili fenomena ini adalah UU Nomor 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup, UU Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang, dan UU Nomor 5 Tahun 1994 tentang Pengesahan United Nations Convenstion on Biological Diversity (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Mengenai Keanekaragaman Hayati). Sementara itu, sejumlah kepala daerah menerbitkan surat keputusan yang mengakui hutan adat. Produk-produk legislasi tersebut dimungkinkan untuk lahir karena peran sejumlah aktor baik yang bekerja sebagai pejabat pemerintah maupun aktivis sosial. Kebijakan PSDA Orde Baru menjelang masa-masa akhir kekuasaannya semakin menghitung aspek lingkungan dan hak-hak masyarakat adat dalam rangka merespons tindakan-tindakan memberikan izin tanpa hak oleh pemerintah daerah dan okupasi oleh masyarakat (Simarmata 2012).

Kebijakan PSDA pada era Reformasi merupakan kombinasi antara meneruskan warisan Orde Baru dengan memberikan perhatian yang lebih besar kepada masyarakat dan lingkungan. Norma-norma dasar dan kelembagaan-kelembagaan hukum masih nisbi serupa dengan masa Orde Baru, kecuali penambahan jumlah regulasi terkait hak-hak masyarakat yang lebih operasional dan unit-unit pemerintahan yang tugas dan fungsinya mengurusi konflik dan hak-hak masyarakat adat. Regulasi yang sudah lebih operasional belum bisa dijalankan secara optimal karena politik anggaran yang belum berubah.

Hal lain yang mewarnai kebijakan PSDA era Reformasi adalah kebutuhan-kebutuhan untuk melaksanakan kesepakatan-kesepakatan internasional terutama di bidang perubahan iklim. Isu tersebut juga telah dijawab dengan melahirkan sejumlah regulasi serta penambahan unit pemerintahan dan anggaran. Salah satu regulasi yang dimaksud dan mendatangkan dampak langsung pada pengusaha di bidang perhutanan adalah moratorium izin untuk hutan alam. Terakhir sekali, pemerintah mengundangkan PP Nomor 71 Tahun 2014 *jo* Nomor 57 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Ekosistem Gambut, yang sudah mulai dikeluhkan pemegang izin karena membatasi ruang gerak pengelolaan hutan.

Kebijakan dalam Berbagai Sektor

Secara normatif kebijakan seluruh kementerian sektoral yang mengurusi SDA memiliki tujuan yang sama, yaitu pencapaian kesejahteraan rakyat yang berkeadilan sosial dan berkelanjutan. Kesamaan

lainnya adalah penempatan negara, yang ditetapkan sebagai hasil peleburan dari seluruh entitas perorangan dan kelompok, sebagai pemilik kekuasaan tertinggi. Pelaksanaan atas kekuasaan tertinggi tersebut selanjutnya diserahkan kepada organ negara bernama pemerintah. Sejak 2007, MK lewat sejumlah putusannya menegaskan ketentuan konstitusional tersebut saat menguji sejumlah permohonan *judicial review* sejumlah UU di bidang SDA seperti UU Mineral dan Batubara, UU Migas, UU Kehutanan, UU Sumber Daya Air, dan UU Pengelolaan Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Lewat putusan-putusan tersebut, MK merumuskan penafsiran atas makna kata "*dikuasai oleh negara*" dan ukuran-ukuran bagi "*untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat*". Kesamaan-kesamaan tersebut menandakan bahwa kebijakan semua sektor sama-sama merujuk pada konstitusi, khususnya yang mengatur SDA dan bentuk negara. Sebagai negara kesatuan, kekuasaan atas PSDA berada di tangan pemerintah pusat. Dengan demikian, seluruh kekuasaan atau kewenangan yang dipunyai oleh unit pemerintahan di bawahnya atau oleh organ-organ non-negara adalah hasil pelimpahan dari pemerintah pusat.

Selain karena merujuk pada konstitusi, kesamaan kebijakan antarsektor tersebut juga disebabkan oleh peraturan perundangan lainnya, yaitu yang terkait dengan kewenangan, pajak, analisis mengenai dampak lingkungan (Amdal), dan pertanggungjawaban sosial perusahaan (*corporate social responsibility* [CSR]). Pemberlakuan UU Nomor 23 Tahun 2014 menyebabkan kewenangan di bidang kehutanan dan pertambangan tidak lagi dititikberatkan pada pemerintah kabupaten/kota melainkan di provinsi, dan sebagian ditarik kembali ke pemerintah pusat. Kebijakan ini menyusul sektor pertanahan yang memang sejak 2003 mempertahankan sentralisasi. Izin usaha oleh sektor wajib Amdal diberikan sepanjang disebutkan di dalam daftar. Sektor-sektor hanya boleh mengeluarkan izin usaha (perhutanan, perkebunan, pertambangan) setelah terlebih dahulu lolos Amdal yang diteruskan dengan pemberian izin lingkungan. Kedudukan izin lingkungan adalah prasyarat bagi pemberian izin usaha untuk sektor-sektor lain. Demikian ditentukan di dalam UU Nomor 23 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Khusus bagi perusahaan-perusahaan yang bergerak di bidang dan/atau berkaitan dengan sumberdaya alam, UU Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas mewajibkan untuk melaksanakan tanggung jawab sosial dan lingkungan. Sekalipun sampai saat ini tidak jelas pengaturan lebih lanjutnya, namun dikatakan bahwa

pelanggaran atas ketentuan tersebut mengakibatkan perusahaan dapat dikenakan sanksi.

Saat ini, kebijakan sektor-sektor menerima pengaruh dari paket reformasi hukum pemerintahan Jokowi-Jusuf Kalla, khusunya terkait dengan pungutan liar. Sektor-sektor tersebut dituntut untuk menyederhanakan proses pemberian izin sekaligus meniadakan pungutan-pungutan liar (pungli). Kebijakan tersebut diterapkan sebagai cara untuk mencapai tujuan kebijakan yang lebih besar, yaitu menaikan peringkat Indonesia sebagai negara yang kondusif bagi investasi.

Pada saat yang sama, sektor-sektor juga memiliki kebijakan berbeda yang disebabkan oleh sejumlah faktor terutama sifat dan kondisi ketersediaan sumberdaya. Orientasi dan target-target pembangunan pemerintahan berkuasa juga memengaruhi kebijakan paling tidak dalam jangka pendek, yaitu lima sampai sepuluh tahun. Tabel 2.2 memberikan gambaran umum mengenai kebijakan terkini sejumlah sektor.

TABEL 2.2
Status Terkini Kebijakan PSDA

1	Kehutanan	Memantapkan kawasan sebagai usaha untuk mewujudkan strategi teritorialisasi dengan cara menuntaskan pengukuhan kawasan hutan.
		Masih melanjutkan pemberian izin usaha pemanfaatan hutan namun dengan pembatasan-pembatasan terutama bila terkait dengan hutan alam dan kawasan gambut.
		Memperluas akses masyarakat atas hutan dengan menargetkan 12,7 hektare untuk diberikan kepada rakyat, dan kewajiban-kewajiban bagi perusahaan pemegang izin untuk bermitra dengan masyarakat setempat.
		Memperkuat perlindungan kawasan hutan khususnya dari kebakaran hutan dan lahan (karhutla).
2	Perkebunan (sawit)	Masih berorientasi perluasan lahan perkebunan, sekalipun ada rencana untuk mengeluarkan regulasi yang akan membatasinya.
		Kewajiban bagi perusahaan untuk menerapkan pola inti-plasma dengan tujuan menyejahterakan masyarakat setempat.
		Kewajiban bagi perusahaan untuk mengalokasikan sebagian arealnya sebagai zona konservasi yang mengandung *high conservation value* (HCV) dan *high carbon stock*.
3	Pertambangan	Masih berorientasi mencari dan memperluas areal-areal baru dengan belum menetapkan kebijakan moratorium.
		Penegasan kedudukan negara/pemerintah sebagai pemegang kekuasaan atas SDA dengan cara mengubah sistem kontrak dengan izin.
		Belum mewajibkan pemegang izin untuk bermitra dengan masyarakat setempat.
		Kewajiban bagi pemegang Kontrak Karya Mineral Logam dan Izin Uusaha Pertambangan (IUP) Operasi Produksi Mineral Logam untuk mendirikan fasilitas pengolahan dan pemurnian biji mineral (*smelter*) paling lambat 2017.

NO.	SEKTOR	KEBIJAKAN
4	Pertanahan	Target sertifikasi untuk 126 juta bidang tanah dengan rincian 5 juta bidang tanah per tahun. Saat ini baru 46 juta bidang tanah.
		Penertiban tanah-tanah telantar.
		Legalisasi aset dan redistribusi tanah seluas 4,8 juta hektare ditambah dengan pengakuan tanah-tanah komunal.

Isu-Isu Utama dalam PSDA

Tidak sedikit konflik berbasis SDA di Indonesia berawal dari adanya perbedaan sistem. Pangkal konflik adalah saling klaim legitimasi atas aturan yang berlaku. Masyarakat adat tidak menerima atau membatasi keberlakuan aturan formal di atas wilayah adatnya dengan alasan wilayah tersebut di bawah yurisdiksi atau otoritas adat. Argumen adat tersebut ditentang oleh pihak-pihak yang mendasarkan klaim kepemilikannya pada aturan formal. Menurut mereka, otoritas adat tidak berlaku lagi di wilayah tersebut sejak ditetapkan dan dideliniasi sebagai teritori yang dikontrol negara.

Namun tidak selamanya perbedaan sistem tersebut berujung pada konflik. Dalam sejarahnya, sistem-sistem PSDA yang berbeda secara alamiah membentuk relasi yang memberi ruang hidup pada masing-masing sistem. Relasi tersebut memungkinkan antarsistem hidup berdampingan tanpa harus meniadakan satu sama lain. Dalam sejarah, ada tiga cara umum yang ditempuh untuk melangsungkan relasi demikian, yaitu (1) saling pinjam elemen antarsistem; (2) berlaku secara bersama; dan (3) pengakuan atau penetapan.

Cara pertama sering terjadi dalam bentuk pelibatan polisi dalam penegakan hukum adat, khususnya dalam pemanggilan paksa pelanggar adat. Pada situasi sebaliknya, kantor pertanahan Badan Pertanahan Nasional (BPN) meminta bantuan kepala adat untuk menyelesaikan sengketa kepemilikan tanah. Cara kedua dapat dilihat pada perjanjian antara masyarakat adat dengan pemilik izin atau hak, yang menentukan bahwa tanah tersebut merupakan ulayat masyarakat adat dan dengan demikian harus dikembalikan apabila jangka waktu izin atau hak telah berakhir.

Adapun cara ketiga berlangsung melalui instrumen ketatanegaraan dalam bentuk pengakuan keberlakuan sistem informal. Pengakuan tersebut sekaligus tindakan menaikkan status aturan adat/lokal menjadi aturan hukum. Dengan pengakuan tersebut, aturan-aturan yang menopang sistem informal menjadi sumber hukum yang harus dipatuhi oleh penyelenggara pemerintahan dan warga negara.

Selain disebabkan oleh perbedaan sistem, konflik berbasis PSDA dapat juga disebabkan oleh masalah ganti rugi, khususnya dalam bentuk uang. Pada konflik jenis ini, masyarakat yang lahannya akan digunakan oleh pemerintah atau pihak swasta tidak mengedepankan klaim, melainkan kompensasi atas tenaga dan uang yang sudah dikeluarkan untuk merintis dan menggarap tanah atau memasang alat tangkap ikan.

Konflik juga dapat terjadi karena pertimbangan-pertimbangan nonmaterial. Sejumlah konflik antara penduduk dengan pemerintah dan swasta dalam pengadaan tanah terjadi karena penolakan pengambilalihan tanah atau hutan yang dikeramatkan. Bagi penduduk, lahan tersebut tidak tergantikan karena menjadi lokasi kuburan leluhur.

Dari segi pihak atau aktor yang terlibat, konflik berbasis PSDA tidak selalu berbentuk vertikal, bisa juga horizontal. Konflik horizontal melibatkan unsur-unsur yang ada dalam masyarakat. Variasi konfliknya bisa berbentuk: (i) antarkeluarga dalam satu kelurga besar (*clan*); (ii) antarkeluarga dalam satu teritori; (iii) antarkomunitas dengan teritori yang berbeda; dan (iv) penduduk setempat dengan pendatang/transmigran.

Istilah konflik horizontal dapat juga digunakan untuk menunjuk konflik kewenangan antar-instansi pemerintah. Konflik kewenangan berakar dari sektoralisme yang dikuatkan dengan berlakunya peraturan perundangan terpisah untuk masing-masing sektor (Patlis 2001; Patlis *et al.* 2001). Dalam bentuknya yang konkret, konflik kewenangan terjadi jika lebih dari satu sektor atau kementerian mengatur urusan atau lokasi yang sama. Tata ruang dan izin merupakan dua contoh urusan yang sering memunculkan konflik kewenangan. Dalam banyak kasus, konflik tata ruang menyulut konflik perizinan karena unit atau instansi pemerintahan tertentu merasa berwenang untuk memberi izin berdasarkan rencana tata ruang yang dirujuknya.

Konflik kewenangan dapat juga bermula dari perbedaan peraturan perundangan yang dirujuk. UUPA sebenarnya membolehkan BPN untuk menerbitkan sertifikat pada semua tanah termasuk kawasan hutan, namun UU Kehutanan tidak membolehkannya.

Konflik kewenangan mendatangkan akibat yang paling menjadi perhatian hukum, yaitu kepastian. Para pengguna SDA, seperti pengusaha yang mengajukan dan memegang izin, dihadapkan pada kebingungan harus mengacu pada peraturan yang mana (Otto 2003). Tidak sedikit biaya yang harus dikeluarkan pengusaha untuk menyelesaikan konflik akibat konflik kewenangan baik karena berurusan dengan pengadilan maupun upaya menyelesaikannya

di luar pengadilan. Kerugian juga dialami apabila penyelesaian konfliknya menyebabkan pengusaha kehilangan sebagian areal izinnya, tidak dapat lagi memanfaatkannya, atau harus menunda waktu untuk memanfaatkannya.

Selain menyebabkan ketakpastian, konflik kewenangan atau konflik peraturan juga menyebabkan hilangnya daya-laku suatu rezim pengaturan tertentu. Rezim peraturan perhutanan menghilangkan secara total daya-laku hukum pertanahan dan membatasi daya-laku hukum pertambangan, migas, dan sumberdaya air dalam kawasan hutan. Rezim hukum migas membatasi daya-laku rezim hukum perikanan di zona perikanan tradisional (Simarmata 2012). Karena daya-lakunya dimatikan total atau dibatasi, maka rezim peraturan tertentu menjadi kesulitan untuk mencapai tujuan-tujuannya •

Keterangan Naskah
Tulisan ini sudah pernah disampaikan pada beberapa forum sebagai berikut: CSE Belajar Bersama "Social Specialist" dalam Pengelolaan SDA yang Bertanggungjawab, angkatan ke-6, di Desa Wonoharjo, Kabupaten Kebumen, 13 Februari 2018; Sekolah Spesialis Sosial Pengelolaan Sumber Daya Alam Bertanggung Jawab, CSE-TFT, Bogor, 20–30 Agustus 2017; dan Belajar Bersama "Social Specialist" dalam Pengelolaan SDA yang Bertanggungjawab", diselenggarakan oleh Center of Social Excellence (CSE) Indonesia, Yogyakarta, 30 Maret 2016.

Pustaka

ARNSCHEIDT, J. 2009. *'Debating' Nature Conservation: Policy, Law and Practice in Indonesia: A Discourse Analysis of History and Present*. Leiden (Belanda): Leiden University Press.

ASSHIDDIQIE, J. 2010. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.

BALL, J. 1982. *Indonesian Legal History 1602–1848*. Sydney (Australia): Oughtershaw Press.

BUDIARDJO, M. 2008. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

FRIEDMAN, L.M. 2001. "Legal Culture and Social Development." *Law and Society Review* 4 (1): 29–44.

KERAF, S. 2002. *Etika Lingkungan*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.

LAUDJENG, H. dan R. SIMARMATA. 2000. "Pendekatan Mazhab Hukum Non-Positivistik dalam Bidang Hukum Sumberdaya Alam." *Jurnal Wacana* 2 (6): 115–140.

MAHFUD MD. 1998. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Pustaka LP3ES.

MANAN, B. 2002. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Universitas Islam Indonesia.

MANNING, C. 1971. "The Timber Boom with Special Reference to East Kalimantan." *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 7 (3): 30–60.

MULHERIN, B.A. dan B. JEANNETTE. 1976. "The Development of Dutch Adat Law Study with Relation to Land Tenure: Nineteenth Century Java." Tesis di University of Queensland, Australia.

NICHOLSON, D. 2005. *Environmental Dispute Resolution in Indonesia*. Leiden (Belanda): KITLV Press.

NUIJTEN, M. 2003. "Illegal Practices and the Re-Enchanment of Governmental Techniques." *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law* 35 (48): 163–183.

OBIDZINSKI, K. dan K. KUSTERS. 2015. "Formalizing the Logging Sector in Indonesia: Historical Dynamics and Lessons for Current Policy Initiatives." *Society & Natural Resources* 28 (5): 530–542.

OBIDZINSKI, K. 2003. "Logging in East Kalimantan, Indonesia: The Historical Expedience of Illegality." Disertasi di University of Amsterdam, Belanda.

OTTO, J.M. 2003. "Incoherence in Environmental Law and the Solutions of Co-Ordination, Harmonisation and Integration." Dalam *Towards Integrated Environmental Law in Indonesia?*, disunting oleh A. BEDNER dan N. NIESSEN. Leiden (Belanda): Research School CNSW.

PATLIS, J.M. 2005. "New Legal Initiatives for Natural Resource Management in a Changing Indonesia: The Promise, the Fear and the Unknown." Dalam *The Politics and Economics of Indonesia's Natural Resources*, disunting oleh B.P. RESOSUDARMO. Singapura: Institute of Southeast Asian Studies.

PATLIS, J.M., R. DAHURI, M. KNIGHT, dan J. TULUNGEN. 2001. "Integrated Coastal Management in a Decentralized Indonesia: How It Can Work." *Pesisir dan Lautan* 4 (1): 24–39.

PELUSO, N.L. dan P. VANDERGEEST. 2001. "Genealogies of the Political Forest and Customary Rights in Indonesia, Malaysia, and Thailand." *The Journal of Asian Studies* 60: 761–812.

RIYANTO, B. dan R. SIMARMATA. 2007. "Konstruksi Hutan Adat: Pilihan Hukum Pengakuan Masyarakat Adat atas Sumberdaya Hutan." Bogor: Forum Komunikasi Kehutanan Masyarakat.

SAAD, S. 2000. "Hak Pemeliharaan dan Penangkapan Ikan: Eksistensi dan Prospek Pengaturannya di Indonesia." Disertasi di Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

SIMARMATA, R. 2012. *Indonesian Law and Reality in the Delta: A Socio-Legal Inquiry into Laws, Local Bureaucrats and Natural Resources Management in The Mahakam Delta, East Kalimantan*. Leiden (Belanda): Leiden University Press.

____. 2015. *Kedudukan Hukum dan Peluang Pengakuan Surat Keterangan Tanah Adat*. Jakarta: Kemitraan.

SIMBOLON, P.T. 1995. *Menjadi Indonesia*. Jilid I. Jakarta: Penerbitan Buku Kompas.

SLAATS, H. 1992. *Traditional Decision-Making and Law: Institutions and Processes in An Indonesian Context*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

STIGLITZ, J.E. 2006. "Ethics, Market and Government Failure, and Globalization: Perspectives on Debt and Finance." Dalam *Sovereign Debt at the Crossroads: Challenges and Proposals for Resolving the Third World Debt Crisis*, disunting oleh. C. JOCHNICK dan F.A. PRESTON. Oxford (Inggris): Oxford Scholarship Online.

STONE, D.C. 1972. "Should Trees Have Standing-Towards Legal Rights for Natural Objects." *Southern California Law Review* 45: 450–501.

SUHELMI, A. 2001. *Pemikiran Politik Barat*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

VANDERGEEST P. dan N.L. PELUSO. 1995. "Territorialization and State Power in Thailand." *Theory and Society* 24: 385–426.

2

Redistribusi Hak dan Manfaat Sumberdaya Alam dalam Lingkungan Politik Birokrasi dan Korupsi

HARIADI KARTODIHARDJO

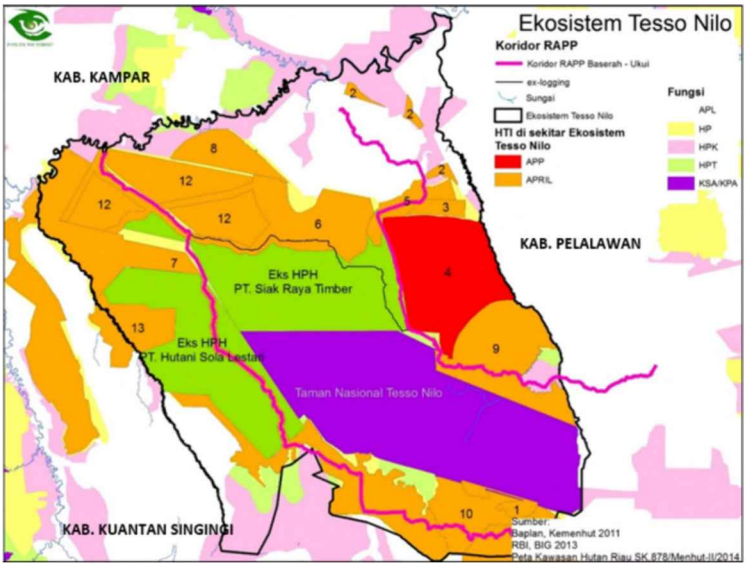
Pendahuluan

PELAKSANAAN kebijakan-kebijakan yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat lokal dan adat melalui perluasan hak maupun akses atas tanah dan hutan secara umum cukup tegas dan jelas pada tataran politik nasional, namun fakta lapangan menunjukkan pencapaian yang cukup lamban. Dalam konferensi mengenai tenurial di Jakarta pada Oktober 2017, diidentifikasi berbagai penyebabnya, termasuk persoalan buruknya tata kelola maupun konflik bersasis sumberdaya alam (SDA).[1]

Kemajuan pelaksanaan kebijakan di atas, walaupun sering disebut sebagai kebijakan populis, namun yang dihadapi sesungguhnya adalah persoalan-persoalan struktural dan politik, karena SDA yang dikuasai negara pada umumnya, dan yang akan menjadi objek pelaksanaan kebijakan, mungkin sudah dikuasai secara sah atau ilegal oleh berbagai pihak, melalui mekanisme tertentu. Penguasaan itu pun dapat sudah terjadi puluhan tahun lalu, sehingga secara politis telah terbentuk jejaring kekuasaan untuk mempertahankannya, dan jejaring itu dapat pula melibatkan pejabat negara yang masih bertugas, sehingga rawan terjadi konflik kepentingan dalam pengambilan keputusan (Kartodihardjo 2018a).

Sebagai misal, kondisi di atas dapat ditemukan dalam wilayah eksosistem Tesso Nilo yang berada di Provinsi Riau dan mencakup wilayah tiga kabupaten (Kampar, Pelalawan, dan Kuantan Singingi) serta terdiri atas kawasan Taman Nasional Tesso Nilo (TNTN) dan wilayah hutan produksi di sekitarnya dengan luas keseluruhannya sekitar 916.343 hektare (Gambar 2.1). Kondisi saat ini berupa areal TNTN seluas 81.793 hektare (yang telah dirambah seluas 44.544 hektare atau 54%), areal bekas PT Hutani Sola Lestari (HSL) seluas 45.990 hektare dan areal bekas PT Siak Raya Timber (SRT) seluas 38.560 hektare (yang dirambah seluas 55.834 hektare atau 66%), areal Hutan Tanaman industri (HTI) sebanyak 13 perusahaan dengan luas sekitar 750.000 hektare (di 9 perusahaan ada klaim lahan), pemegang Hak Guna Usaha (HGU) kelapa sawit 11 perusahaan seluas 70.193 hektare (di antaranya seluas 15.808 hektare di dalam kawasan hutan), serta terdapat permukiman 23 desa (4 desa berbatasan langsung), terdiri atas suku Melayu, Petalangan, Jawa, dan lain-lain.

1. Hasil dan Rekomendasi Konferensi Tenurial 2017 Mewujudkan Hak-Hak Rakyat: Reformasi Penguasaan Tanah dan Hutan di Indonesia, Jakarta, 25–27 Oktober 2017.



GAMBAR 2.1
Peta Ekosistem Tesso Nilo di dalam Tiga Kabupaten di Provinsi Riau

Dalam pemecahan masalah tersebut, respons birokrasi pada umumnya masih lekat dengan prosedur dan langkah-langkah administratif dan tidak sepadan dengan besarnya persoalan yang harus dihadapi di lapangan (Kartodihardjo 2017). Lebih jauh, lembaga-lembaga itu, baik pada tataran nasional maupun daerah, sudah mempunyai lingkup dan program kerja sendiri-sendiri, dengan proses integrasi yang juga bersifat administratif, sehingga tidak benar-benar secara sinergi mewujudkan peningkatan hak atau akses seperti yang dimaksud (Kartodihardjo 2018b).

Di samping itu, terdapat persoalan konflik kepentingan dalam penetapan dan pelaksanaan kebijakan pengelolaan SDA. Demikian pula, terjadi penyanderaan negara (*state capture*)[2] di dalam penetapan peraturan perundang-undangan sehingga isi peraturan sudah mengandung pemihakan terhadap kelompok tertentu. Kenyataan demikian itu dapat menjadi penyebab utama mengapa arah kebijakan maupun pelaksanaan redistribusi hak dan manfaat SDA berjalan sangat lamban dan secara dinamis lebih mengikuti perkembangan politik nasional maupun daerah.

Kasus Ekosistem Tesso Nilo

Perkembangan pengelolaan TNTN yang semula (1974–2004) sebagian wilayahnya berupa hutan produksi kini masih menjadi habitat satwa yang dilindungi seperti gajah Sumatera, harimau Sumatera, tapir, owa ungko, beruang madu, burung rangkong, babi hutan, dan lainnya. Inventarisasi terakhir menunjukkan adanya 360 jenis

2. *State capture* adalah suatu upaya menghasilkan regulasi resmi atau peraturan, namun isinya dapat berupa alokasi pemanfaatan sumberdaya yang tertuju pada kelompok tertentu, mewujudkan hubungan-hubungan yang menimbulkan biaya transaksi, mengurangi atau menutupi pajak, maupun membatasi informasi yang semestinya patut diketahui oleh publik. Peraturan pada dasarnya perintah. Menjalankan perintah adalah keharusan yang membawa konsekuensi hukuman jika melanggar. Namun, peraturan yang isinya ditetapkan melalui proses *state capture* di atas tidak hanya semakin memperdalam terjadinya masalah, tetapi juga mematikan dukungan masyarakat luas terhadap fungsi para regulator. Dengan kata lain, *state capture* cenderung mendelegitimasi fungsi lembaga-lembaga negara. Itu berarti empati masyarakat luas akan semakin menghilang, karena para pemimpinnya bukanlah pihak seperjuangan yang dapat merasakan penderitaan rakyatnya.

flora, 82 jenis tanaman obat, 114 jenis burung, 50 jenis ikan, 33 jenis herpetofauna, dan 644 jenis kumbang. Oleh karena itu, dalam perdebatan redistribusi SDA bagi masyarakat lokal dan adat juga terdapat pertimbangan mengenai upaya pelestarian habitat satwa yang dilindungi tersebut.

Kondisi ekosistem TNTN tersebut tidak dapat dipisahkan dari kondisi Provinsi Riau. Dari 474 perusahaan perkebunan di Riau yang dilaporkan Dinas Perkebunan (Disbun) Provinsi Riau (Disbun Provinsi Riau 2016), 127 di antaranya tidak berizin. Lokasi kebun yang tidak berizin itu di antaranya juga berada di dalam ekosistem TNTN. Kantor Pajak Provinsi Riau juga melaporkan jumlah perusahaan berizin yang membayar pajak hanya sepertiganya. Hal ini dikonfirmasi oleh Komisi A Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Riau, pada awal Agustus 2016, yang melaporkan bahwa target pajak daerah dari perkebunan Rp24 triliun hanya diterima Rp9 triliun.[3]

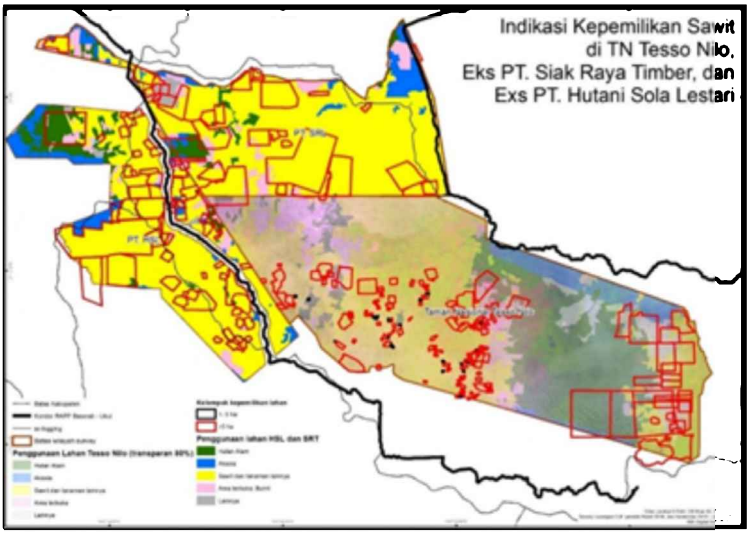
Berdasarkan evaluasi data dan survei lapangan[4] untuk mengetahui penggunaan hutan kawasan hutan, terutama untuk kebun sawit, diperoleh lokasi-lokasi perambahan hutan. Dengan kriteria pemodal/cukong adalah individu yang menguasai kebun sawit lebih dari 25 hektare, diperoleh informasi dan pemetaan bahwa teridentifikasi 150 area kepemilikan sawit oleh pemodal/cukong di dalam TNTN, teridentifikasi 64 area kepemilikan sawit oleh pemodal/cukong di konsesi bekas areal Hak Pengusahaan Hutan (HPH) PT Hutani Sola Lestari, serta teridentifikasi 36 area kepemilikan sawit oleh pemodal/cukong di bekas areal konsesi PT Siak Raya Timber (Gambar 2.2).

Di balik terjadinya deforestasi dan konversinya menjadi kebun kelapa sawit ini terdapat berbagai bentuk mekanisme transaksi. Transaksi kawasan hutan yang dirambah dan kemudian dijadikan kebun sawit di eks PT Hutani Sola Lestari (HSL), Kabupaten Kuantan Singingi, dapat dikategorikan menjadi tiga cara. *Pertama*, jual beli. Masyarakat lokal yang mendapat izin dari tokoh adat dan desa untuk membuka lahan di areal HSL untuk perkebunan menjualnya kepada pihak kedua (pendatang dari luar seperti Sumut, masyarakat eks transmigrasi, dan sebagainya). *Kedua*, hibah. Pemberian lahan oleh pemuka adat dan desa pada pihak lain, misalnya hibah lahan di areal eks HSL sebagai wilayah adat suku Mandailing kepada masyarakat adat Pangean seluas kurang lebih 2.000 ha dengan tujuan untuk peningkatan ekonomi anak keponakan di dua suku. *Ketiga*, kemitraan. Lahan yang diklaim masyarakat di eks HSL bermitra dengan cukong/pemodal untuk pembangunan kebun kelapa sawit.[5]

3. Diperoleh dari bahan kajian Komisi A DPRD Riau sehubungan dengan pelaksanaan Gerakan Nasional Penyelamatan Sumber Daya Alam (GNPSDA)—KPK Provinsi Riau, 2017.

4. Hasil pemantauan *Eye on The Forest* 2016 yang digunakan sebagai bahan pelaksanaan revitalisasi ekosistem Tesso Nilo oleh KLHK.

5. Hasil pemantauan Jikalahari pada 2016 yang digunakan sebagai bahan pelaksanaan revitalisasi ekosistem Tesso Nilo oleh KLHK.



GAMBAR 2.2
Lokasi-Lokasi Perambahan Hutan yang Dijadikan Kebun Sawit

Di kawasan ekosistem TNTN juga terdapat 58 pabrik pengolahan kelapa sawit (PKS) yang menerima tandan buah segar (TBS) di lokasi sekitarnya. Tingginya permintaan TBS menyebabkan areal konsesi hutan tanaman juga diklaim sebagai tanaman sawit. Dengan kondisi persoalan yang cukup banyak penentunya ini, maka pendekatan bentang alam dipilih dalam upaya penyelesaian dan dilaksanakan secara lintas wilayah administrasi dan lintas pelaku. Keterlibatan KLHK, Tentara Nasional Indonesia (TNI), Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri), pemerintah provinsi dan pemerintah tiga kabupaten, lembaga swadaya masyarakat (LSM), dan akademisi, maupun tokoh-tokoh, terutama yang mempunyai kedekatan dengan masyarakat. Walaupun demikian, prioritas pertama menentukan langkah-langkah untuk mewujudkan kebutuhan masyarakat, setelah terlebih dahulu terdapat kepastian siapa mendapat apa melalui survei sosial ataupun informasi dari proses pendampingan yang telah dilakukan oleh beberapa LSM maupun jaringannya.[6] Hal ini tampak menjadi kunci utama yang menentukan keberhasilan, karena situasi politik akses atas hutan dan lahan sudah terbentuk dan sudah terdapat penguasa-penguasa yang menjadi bagian dari politik perluasan perkebunan kelapa sawit di Riau (Jikalahari 2018).

Pertentangan bentuk lainnya dalam penyelesaian konflik hak dan akses kasus ini yaitu sikap-sikap pengambil keputusan oleh pengelola kawasan konservasi yang cenderung melakukan pembatasan dan pelarangan sesuai pemikiran koservasionisme (*conservationism*),[7] namun tanpa ada solusi praktis yang dapat dilakukan. Sikap demikian itu menjadi penyebab berbagai konflik tidak terselesaikan, bahkan sampai puluhan tahun, seperti dalam kasus ini.

6. LSM yang dimaksud yaitu Walhi, World Wildlife Fund (WWF), Mitra Insani, Jikalahari, Yayasan Tesso Nilo, dan Serikat Petani Indonesia (SPI) Riau.

7. Suatu pendekatan dalam pengelolaan sumberdaya alam yang lebih mengutamakan kehidupan biologis dan tempat hidupnya. Dalam praktiknya, pendekatan ini lebih berfokus pada konservasi spesies dengan sedikit atau tidak sama sekali memperhatikan peran dan kepentingan sosial.

Dengan memperhatikan campur baurnya hubungan antara masyarakat yang umumnya petani, pekerja dengan modal dari pihak lain, maupun pemodal/cukong, maka dilakukan kegiatan-kegiatan secara parsial, namun subjek utama masyarakat yang ditetapkan sebagai penerima manfaat yang dituju (*intended beneficiaries*) terus-menerus didampingi agar dapat memahami tujuan akhir yang akan dicapai. Strategi ini diterapkan, *pertama*, agar tidak terjadi kesalahpahaman di antara masyarakat sendiri; serta *kedua*, terjadi akumulasi dukungan kepada penegak hukum apabila pemodal/cukong diproses hukum sesuai kesalahannya. Oleh karena itu, di sepanjang proses ini berlangsung, dilaksanakan pengondisian hal-hal tersebut kepada tokoh-tokoh kunci yang dianggap sejalan dengan tujuan kegiatan ini. Bersamaan dengan kegiatan itu diidentifikasi pula beberapa lokasi yang menjadi prioritas pelaksanaan Perhutanan Sosial (PS) dan Reforma Agraria (RA). Dan setelah diidentifikasi, terdapat 11.034 jiwa *intended beneficiaries* dengan ragam kondisi sosial-ekonominya.

Berdasarkan kenyataan-kenyataan di atas, pelaksanaan redistribusi manfaat sumberdaya alam tidak dapat dilaksanakan secara teknis dan sektoral; sebaliknya, diperlukan satu cakupan bentang alam karena di lapangan diperlukan ruang untuk menentukan alternatif-alternatif pilihan yang diperlukan. Walaupun dalam kasus ini perhatian ditujukan pada pemulihan taman nasional sebagai habitat satwa yang dilindungi, tetapi pelaksanaannya menyertakan kawasan hutan produksi yang secara teknis memungkinkan untuk diterapkannya pengosongan permukiman secara bertahap dan kebun yang berada di dalam kawasan taman nasional. Pelaksanaan pemindahan rumah dan kebun (*resettlement*) ke lokasi hutan produksi (bekas areal PT HSL dan PT SRT) tersebut telah disosialisasikan kepada masyarakat yang menyatakan kesediaan untuk dipindah dengan syarat-syarat tertentu.[8]

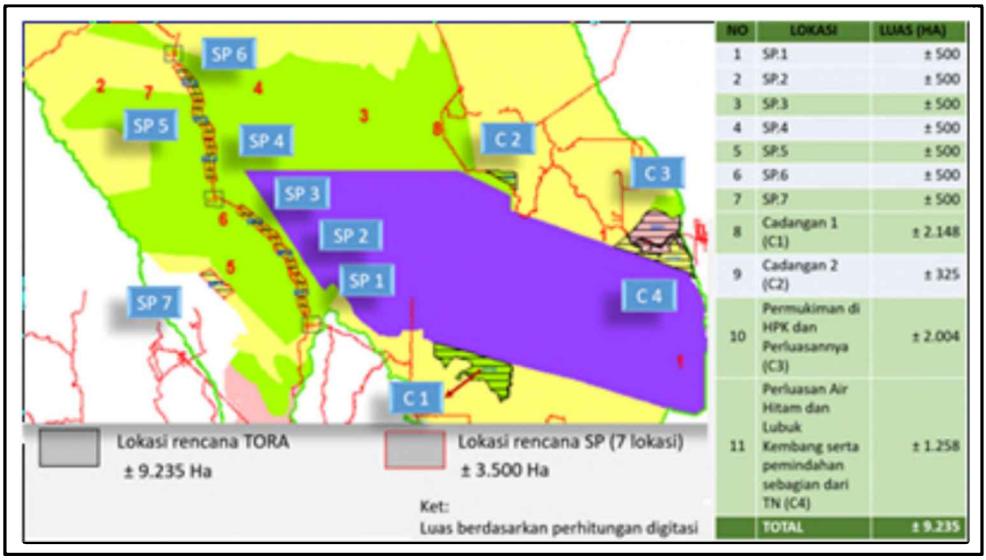
Pelaksanaan pemukiman kembali, RA, PS maupun penetapan kampung-kampung adat pada akhirnya menjadi kesatuan instrumen yang dapat saling melengkapi. Secara teknis, dalam praktik di lapangan, komponen pelaksanaannya terdiri atas (1) PS dan RA; (2) tata kelola kebun sawit, pasar, dan infrastruktur; (3) pengembangan ekonomi masyarakat; (4) manajemen pengelolaan di tapak; dan (5) pelaksanaannya dilakukan untuk memastikan adanya dukungan dari multipihak di tengah-tengah rancangan implementasi di lapangan (lihat Gambar 2.3).

Terutama atas kebutuhan kedinasan maupun administratif, dalam pelaksanaan revitalisasi ekosistem Tesso Nilo ini, Menteri LHK telah membentuk Tim Kerja di pusat dan Tim Operasional di daerah melalui Surat Keputusan (SK) No. 376/Menlhk/Setjen/HPL.0/5/2016

8. Syarat tersebut, misalnya, lokasi baru tetap dapat mengakomodir kedekatan lokasi-lokasi rumah antartetangga yang sebelumnya ada dan mereka tetap dapat mengerjakan kegiatan pertanian dan perkebunan di lokasi asalnya, sepanjang di lokasi baru belum memberi penghasilan.

dan SK No. 5197/Melhk-Sekjen/Rokum/HPL.1/10/2016. Dalam SK Tim Operasional tersebut, Gubernur, Bupati dan Komandan Rayon Militer (Danramil) sebagai pengarah, sementara Unit Pelayanan Teknis (UPT) KLHK, Kepala Kepolisian Resor (Kapolres), Komandan Distrik Militer (Dandim), dan LSM sebagai anggota. Setelah satu tahun berjalan, dukungan pusat dan daerah sangat diperlukan untuk menegaskan legitimasi maupun peningkatan kapasitas di lapangan. Pada awal 2018 telah dibentuk pula SK Tim Implementasi No. 72/MenLHK/Sekjen/HPL.0/2/2018 tentang Implementasi Pengelolaan Ekosistem Tesso Nilo dengan Pendekatan Berbasis Masyarakat.

GAMBAR 2.3
Rencana Alokasi Penyediaan Satuan Permukiman (SP) dan Lokasi Tanah Objek RA



NO	LOKASI	LUAS (HA)
1	SP.1	± 500
2	SP.2	± 500
3	SP.3	± 500
4	SP.4	± 500
5	SP.5	± 500
6	SP.6	± 500
7	SP.7	± 500
8	Cadangan 1 (C1)	± 2.148
9	Cadangan 2 (C2)	± 325
10	Permukiman di HPK dan Perluasannya (C3)	± 2.004
11	Perluasan Air Hitam dan Lubuk Kembang serta pemindahan sebagian dari TN (C4)	± 1.258
	TOTAL	± 9.235

Dalam pelaksanaan kegiatan yang terkait dengan penegakan hukum, dilakukan diskusi intensif dengan unsur masyarakat adat dan tokoh masyarakat untuk mengantisipasi dampak posistif maupun negatif penegakkan hukum terhadap pelaku-pelaku yang nama-namanya telah diidentifikasi. Untuk itu, KLHK juga bekerja sama dengan Markas Besar (Mabes) Polri dan Panglima TNI untuk membentuk satuan tugas khusus penegakan hukum bagi pemodal-pengusaha sawit dalam TNTN, di samping melakukan penghentian perambahan baru, menyelamatkan sisa hutan alam dari perambahan baru dengan membentuk satuan tugas yang terdiri atas unsur Polri, TNI, dan Polisi Hutan (Polhut) TNTN.

Meskipun kegiatan ini masih jauh dari selesai, kiranya terdapat pembelajaran yang dapat diambil. Pendekatan ini tidak hanya me-

lihat batasan eksosistem secara fisik, tetapi juga memperhatikan keterkaitan dan ketergantungan wilayah-wilayah terutama untuk pelaksanaan revitalisasi kawasan konservasi dengan sekaligus memperhatikan kebutuhan masyarakat atas lahan dan permukimannya. Proses pemetaan sosial dilakukan dengan sekaligus memberi perspektif kepada masyarakat bagaimana mereka melihat penggunaan lahan/hutan saat ini dan yang akan datang, dengan tetap memperhatikan kebutuhan-kebutuhan yang diperlukan. Adanya pendekatan ekosistem ini, dengan demikian, memberi keleluasaan untuk mendapat ragam alternatif cara penyelesaian masalah di lapangan, dengan tetap memperhatikan kebutuhan perbaikan habitat maupun ruang hidup satwa liar.

Dalam pelaksanaannya, prinsip utamanya adalah menumbuhkan modal sosial dan kepercayaan (*trust*) antara masyarakat lokal dan adat dengan pengelola kawasan konservasi dan kawasan hutan umumnya. Langkah pertama yang dilakukan kelompok LSM adalah melakukan pemetaan sosial untuk mendalami setiap warga maupun hubungan-hubungan sosial yang ada, yang akan menjadi calon peserta program ini. Karena sejak puluhan tahun sebelumnya masyarakat lokal dan adat ini tumbuh mengembangkan perekonomian dengan dasar-dasar modal ilegal dengan berbagai kondisi benar-salah yang makin kabur, maka "berita baik" bahwa program ini akan mendudukkan kehadiran negara yang semestinya, serta memulihkan hak-hak masyarakat yang seharusnya, menjadi sangat penting.

Adanya kelompok LSM yang menjalankan pemetaan sosial dan mengawal secara langsung kegiatan ini di lapangan merupakan unsur yang sangat menentukan keberhasilan atau kegagalan program seperti ini. Dalam pelaksanaan administrasi perizinan seperti perizinan untuk PS, perhatian tidak dapat hanya difokuskan pada para calon penerima izin, tetapi juga kehidupan sosial-politik masyarakat, dengan memperhatikan adanya kemungkinan masalah kecemburuan, putusnya jaringan kerja, maupun pengembangan ekonomi pasar untuk mendukung ekonomi rumah tangga yang menjadi subjek utama program ini. Oleh karena itu, tujuan untuk melakukan rehabilitasi kampung-kampung tua maupun perbaikan rumah-rumah adat juga tidak dapat dilepaskan dari program PS tersebut.

Pelaksanaan revitalisasi ini dapat dilakukan atas kesadaran bahwa pelaksanaan program pemerintah/pemda dan semua pihak yang terkait harus berorientasi pada hasil akhir (*outcome*), dalam hal ini yaitu terwujudnya ruang hidup baru yang lebih harmonis baik bagi masyarakat lokal dan adat maupun bagi kehidupan satwa liar melalui pemulihan habitatnya. Hasil akhir itu dapat diwujudkan hanya

apabila berbagai keluaran (*output*) kegiatan dari berbagai lembaga atau unit kerja dapat diintegrasikan melalui segenap pembahasan, penyelesaian masalah, peningkatan kapasitas, maupun penetapan urutan kegiatan (siapa di depan, siapa di belakang).

Ini adalah praktik di mana informasi menjadi terbuka karena kepastian dan kebenaran kondisi di lapangan sangat menentukan keberhasilan suatu kegiatan untuk dapat menyumbangkan tercapainya *outcome*. Hal-hal yang terkait dengan proses integrasi kegiatan maupun keterbukaan informasi itu semestinya menjadi acuan bagaimana program ini nantinya dilaksanakan oleh pemerintah pusat dan daerah secara lebih utuh, sesuai dengan kewenangannya.

Korupsi Sumberdaya Alam

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) pernah menyelenggarakan semiloka percepatan pengukuhan kawasan hutan pada 2012. Sebelum itu, pada 2011, dilakukan juga kajian kebijakan pengusahaan batu bara yang dalam praktiknya tidak terpisahkan dari penggunaan kawasan hutan. Proses-proses itu melahirkan pula pemikiran, termasuk dengan melibatkan sejumlah individu dari organisasi nonpemerintah (ORNOP) dan perguruan tinggi, mengenai urgensi Nota Kesepakatan Bersama (NKB) antar-Kementerian/Lembaga (K/L) karena terjadinya persoalan kawasan hutan, termasuk konflik tenurialnya, melibatkan banyak K/L. Pemikiran itu diterima presiden dan NKB pun ditandatangani oleh dua belas K/L pada 11 Maret 2013, dan pada 31 Juli 2013 telah disepakati 587 rencana aksinya.

Pelaksanaan NKB yang baru terbatas untuk K/L di Jakarta tersebut lantas dievaluasi pada Desember 2013. Dari 259 rencana aksi yang harus diselesaikan pada Desember 2013, yang berhasil terlaksana sebanyak 131 rencana aksi atau 51%. Pada tahun itu juga dilakukan kajian perizinan perhutanan dan pertambangan serta dimulainya kajian Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) dan koordinasi serta supervisi pelaksanaan kebijakan pertambangan, terutama batu bara,[9] dan pada 2014 dilanjutkan dengan kajian sistem pengelolaan pajaknya. Kegiatan ini dilaksanakan dengan maksud agar tinjauan persoalannya lebih menukik pada praktik-praktik pelaksanaan kebijakan secara nyata.

Temuan kajian itu selain menegaskan adanya biaya transaksi tinggi dalam perizinan, juga ditemukan sangat besarnya kerugian negara dari pengelolaan SDA.[10] Pada 2014 itu juga dilakukan kajian mengenai pengelolaan kelautan, perikanan, dan pelayaran yang menemukan potensi kerugian negara triliunan rupiah,[11] serta kajian tentang potensi hilangnya kekayaan negara dan perbaikan

9. Ini dilaksanakan di dua belas provinsi prioritas, yaitu Kepulauan Riau, Sumatera Selatan, Kepualauan Bangka Belitung, Jambi, Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, Kalimantan Timur, Kalimantan Selatan, Sulawesi Tenggara, Sulawesi Tengah, Sulawesi Selatan, dan Maluku Utara (KPK 2014a).

10. Untuk perizinan perhutanan, terdapat uang suap/peras antara Rp688 juta sampai Rp22,6 miliar per perusahaan per tahun, sangat tergantung pada fase perusahaan apakah sedang mengurus perpanjangan izin atau tidak (KPK 2013). Hal itu sebagai hasil tinjauan pelaksanaan 27 peraturan menteri yang mengatur perizinan hasil hutan dan penggunaan kawasan hutan yang mana 13 peraturan di antaranya rentan penyebab korupsi. Kondisi demikian itu masih berlangsung, terutama di daerah, berdasarkan kajian Tata Kelola Hutan dan Lahan oleh United Nations Development Programme (UNDP) (2015). Di samping itu, terdapat juga kerugian negara akibat pembalakan liar sebesar Rp35 triliun per tahun serta kekurangan bayar pajak tambang di kawasan hutan sebesar Rp15,9 triliun per tahun hanya di Kalimantan, Sumatera, dan Papua (KPK 2015).

11. Kajian ini antara lain menemukan bahwa potensi PNBP sektor kelautan mencapai Rp70 triliun per tahun tidak ...

kinerja dan sistem pengelolaan hutan oleh Badan Usaha Milik Negera (BUMN) Kehutanan (Perum Perhutani).[12]

Pelaksanaan NKB dievaluasi setelah berjalan dua tahun yang kemudian disepakati bersama K/L bahwa NKB perlu diperluas lingkupnya menjadi Gerakan Nasional Penyelamatan Sumber Daya Alam (GNPSDA) yang melibatkan 27 K/L dan 24 Provinsi. Kesepakatan itu dituangkan dalam deklarasi penyelamatan sumberdaya alam Indonesia dan pada tanggal 16 Maret 2015 dilaksanakan *kick off* untuk pelaksanaan sektor perhutanan dan perkebunan.[13] Pada 2015 itu pula dilakukan kajian PNBP sektor perhutanan dengan segenap rencana aksi.[14] Pelaksanaan GNPSDA tersebut dipantau oleh masyarakat sipil, yang dilakukan di daerah (enam provinsi) pada 2016, dengan hasil umumnya kurang memuaskan (Indonesia Corruption Watch [ICW] 2017).

Apabila dampak korupsi tersebut dilihat di lokasi yang lebih terfokus, kerusakan hutan di ekosistem Tesso Nilo yang telah diuraikan sebelumnya dapat digunakan sebagai contoh. Dengan kondisi penggunaan kawasan hutan tersebut, di mana 50% lebih telah menjadi kebun sawit, dinamika di lapangan selama ini digerakkan oleh kekautan ilegal (*illegal power*) yang mengalahkan fungsi-fungsi resmi pemerintahan (*legal power*).[15]

Politik Birokrasi

Walaupun persoalan ketimpangan penguasaan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria sudah banyak ditegaskan baik secara politis maupun penerjemahan solusinya menjadi program pemerintah pusat[16] dan daerah, namun peran birokrasi dan administrasinya mengalami hambatan. Hal ini antara lain karena faktor-faktor penyebab berupa masalah struktural dan kekakuan birokrasi dalam kondisi keterpisahan tugas dan fungsi ma-

... sebanding dengan PNBP hanya Rp230 miliar per tahun (KPK 2014b). Hal ini antara lain akibat banyaknya pengecilan atau *mark down* tonase kotor (*gross tonage* [GT]) kapal, sehingga kapal-kapal besar masuk dalam kategori GT < 30. Untuk itu, sebanyak 15.800 kapal (> 7 GT) diukur ulang (lebih detail lihat Pradiptyo 2016).

12. Ditemukan bahwa selama 1998–2013, Perhutani diperkirakan kehilangan aset tegakan hutan senilai Rp998 miliar per tahun. Agenda peningkatan kinerja Perhutani dilakukan dengan memperbaiki kebijakan pemerintah terkait Perhutani, akuntabilitas sistem pemasaran melalui sistem daring (*online*), perbaikan sistem produksi melalui tipologi Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH), dan lain-lain.

13. Terdapat dua belas provinsi prioritas: Kepaualan Riau, Bengkulu, Sumatera Selatan, Jambi, Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, Kalimantan Utara , Kalimantan Timur, Sulawsi Tengah, Sulawesi Barat, Papua, dan Papua Barat.

14. Kajian ini menemukan bahwa dalam pengelolaan hutan alam produksi, selama 2003–2014, terdapat potensi 77%–81% produksi kayu bulat tidak tercatat, sehingga negara dirugikan antara Rp5,24 triliun hingga Rp7,24 triliun per tahun. Dalam pelaksanaan konversi hutan untuk peruntukan ... sektor lain melalui Izin Pemanfaatan Kayu (IPK), juga terdapat potensi kerugian negara antara Rp49,8 triliun hingga Rp66,6 triliun per tahun selama periode yang sama. Rencana aksi untuk mengatasi hal tersebut dilakukan oleh KLHK, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Pusat Pemantauan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK), Otoritas Jasa Keuangan (OJK), serta Kementerian Keuangan.

15. Informasi ini diperoleh selama memfasilitasi pelaksanaan revitalisasi ekosistem Tesso Nilo 2016–2018.

16. Dalam dokumen resmi KLHK, misalnya, disebutkan ketimpangan penguasaan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria dan kebijakan reforma agraria saat ini diharapkan dapat menggeser struktur penguasaan hutan/tanah oleh swasta dan masyarakat sebesar 88% : 12% pada 2018 menjadi 59% : 41% pada akhir 2019.

sing-masing unit kerja dalam menghadapi kondisi lapangan yang kompleks. Secara operasional, hambatan itu mewujud dalam beberapa hal. *Pertama*, adanya peraturan yang tidak membolehkan pelaksanaan solusi walaupun solusi itu benar. Hal ini biasanya disebabkan peraturan dapat disusun terbatas sesuai dengan peraturan yang lebih tinggi, tanpa ada verifikasi atas kesesuaiannya pada kondisi lapangan. *Kedua*, kegiatan sebagai solusi, walau benar, tetapi tidak dapat dilakukan karena bukan tugas pokok dan fungsinya (Kartodihardjo 2018c).

Ketiga, walau masalah dan solusi terkait tugasnya, tetapi jika pun diselesaikan tidak akan menyebabkan prestasi kerjanya dinilai lebih baik. Sebab prestasi kerja diukur dari hal yang lain. *Keempat*, instruksi prioritas kerja di lembaga di mana ia bekerja mempunyai kepentingan sendiri—yang mana biasanya lebih ditujukan untuk mewujudkan prestasi pejabat yang tidak berhubungan dengan kepentingan masyarakat untuk menyelesaikan masalah mereka. *Kelima*, alokasi anggaran untuk kegiatan yang penting dapat menjadi persoalan politik dan berada di luar jangkauan. Walaupun alasan-alasan teknis urgensi suatu kegiatan disampaikan, tetapi bukan alasan itu yang digunakan oleh pengambil keputusan, misalnya oleh DPR atau DPRD.

Urusan-urusan internal birokrasi itu berkaitan erat dengan pelaksanaan hak menguasai oleh negara (HMN) atas SDA, yaitu adanya semacam pembiaran terhadap SDA, terutama setelah kedaluwarsa atau pencabutan izin (perhutanan) maupun hak (pertanahan). Hal ini akibat empat kemungkinan. *Pertama*, diasumsikan bahwa ketika hutan atau lahan tidak lagi dibebani izin, setelah dicabut izin/haknya, akan tetap utuh tanpa ada gangguan. Penalaran seperti ini timbul dari kebiasaan pada masa lalu, bahwa semua penguasaan teritori hutan atau tanah diserahkan kepada swasta. Maka sifat perlindungan yang dilakukan pemerintah dalam menjalankan HMN lebih dilakukan untuk menangkap pelaku perusak, bukan mencegah terjadinya kerusakan. Pemerintah secara umum mempunyai konflik kepentingan dengan perizinan usaha besar, akibat kelemahan sistem dan pelaksanaan perizinan (lihat bagian berikutnya mengenai *state capture*). Dari berbagai tinjauan, rendahnya kinerja usaha-usaha besar ini cenderung dihindari,[17] dengan cara memanipulasi ukuran kinerjanya. Konflik kepentingan itu menajam ketika disertai kebijakan bahwa pejabat struktural di K/L dapat ditempatkan sebagai komisaris perusahaan yang menjalankan kebijakan perizinan yang dibuatnya.

Hingga saat ini, secara umum, pemerintah pusat maupun daerah belum biasa melakukan pendekatan intensif bersama-sama

17. Dalam kasus Perum Perhutani, selama sepuluh tahun terakhir hingga 2015, kinerja BUMN ini dinilai "sehat", tetapi pada 2016 bisa langsung mengalami situasi menuju kebangkrutan. Hal itu akibat hilangnya aset hutan tidak menyebabkan kerugian perusahaan.

masyarakat untuk melindungi dan memanfaatkan hutan/lahan, walaupun saat ini telah ada kebijakan PS dan RA. Hal itu tampak akibat pendekatan perlindungan hutan/lahan secara militeristis (menggunakan aparat polisi) di masa lalu masih melekat, walaupun untuk kasus-kasus tertentu hal itu relevan untuk dilakukan. Di sisi masyarakat, karena proses itu sudah berlangsung sangat lama, di banyak lokasi sudah terdapat ketimpangan sosial yang mendalam dan adanya kecenderungan masyarakat tidak memercayai pemerintah—meskipun hal itu kalau dilihat lebih jauh amat tergantung pada kualitas kepemimpinan perseorangan di tubuh pemeritahan. Masyarakat yang perlu akses dan manfaat dengan pencuri dan kejahatan terhadap SDA secara umum tidak dibedakan, dan ini diakibatkan oleh rendahnya pengetahuan K/L sebagai induk organisasi yang bertanggung jawab atas kondisi sosial-ekonomi masyarakat, sebagai konsekuensi pendekatan kebijakan tanpa subjek.[18]

Kedua, kalaupun asumsi itu tidak digunakan, dan secara umum sudah diketahui bahwa setelah izin/hak dicabut hutan/lahan akan bertambah rusak atau dimanfaatkan secara tidak sah, kapasitas untuk melakukan pengelolaan setelah izin/hak tersebut dicabut sangat rendah. Contoh ini terjadi pada kasus TNTN yang dibahas sebelumnya. Di hutan produksi yang mana KPH sebagai pengelola hutan di tingkat tapak belum mempunyai organisasi yang siap bekerja di lapangan. Padahal KPH, dari ide dasarnya, mempunyai sifat yang lebih fungsional daripada struktural, sehingga sangat tepat untuk menyelesaikan persoalan tersebut.[19] *Ketiga*, hal yang sama seperti kemungkinan kedua namun respons yang dilakukan sebatas melaksanakan kegiatan administrasi, seperti berkirim surat dan/atau memberi peringatan tertulis, tanpa perhatian penuh pada kejadian-kejadian yang

18. Hal ini sebagai konsekuensi bahwa data kependudukan berhenti hanya pada kebijakan kependudukan itu sendiri, dan belum digunakan sebagai dasar kebijakan pengelolaan SDA. Akibatnya, setiap pembahasan mengenai kebijakan biasanya berpusar pada instrumen-instrumen fisik seperti status hutan/lahan dan fungsinya, serta berbagai instrumen yang digunakan seperti peta, perizinan, maupun tugas-tugas dan kewenangan-kewenangan; sedangkan kondisi dan kebutuhan nyata masyarakat di lapangan tidak dimasukkan sebagai variabelnya.

19. Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi (KPHP), di satu sisi, menjadi juru kunci yang menjaga hutan berdasarkan teritorinya, serta mengenali ragam persoalan dan kebutuhan-kebutuhan masyarakat atau pengusaha dalam wilayah yang dikelolanya. KPH di samping sebagai pemegang HMN secara langsung atas sumberdaya hutan, juga menjadi sumber aspirasi dan inspirasi bagi perencana pembangunan kehutanan. Dengan adanya KPH dapat diistilahkan: sebelum lihat cahaya kilat, bunyi petirnya sudah didengar. KPH menjadi telinga bagi semua perencana pembangunan kehutanan, bahkan sebelum persoalan-persoalan nyata muncul. Dalam pembahasan dengan Ikatan Akuntansi Indonesia (IAI) mengenai tegakan hutan sebagai aset (*biological asset*), yang akan diadopsi secara nasional pada 2018, ditengarai bahwa fungsi KPH justru tidak dapat dielakkan. Karena secara fungsional, pemilik aset, dalam hal ini pemerintah, harus memasukkan perkembangan tegakan hutan itu sebagai bagian penting dari kinerja yang menjadi tanggung jawabnya.

sesungguhnya di lapangan. Hal itu berdampak serupa dengan kemungkinan *keempat*, yaitu hal yang sama seperti kemungkinan kedua namun ada kesengajaan melakukan pembiaran. Hal itu semua telah memberi dampak negatif sangat besar bagi kerusakan hutan/lahan secara nasional. Kondisi demikian itu ditengarai disebabkan oleh pendekatan administrasi yang tidak berorientasi pada *outcome* (kenyataan di lapangan) tetapi sebatas menjalankan tugas pokok suatu unit kerja untuk menyerap anggaran (*output*). Pada kasus TNTN di atas, Pemda Kabupaten Kampar, Pelalawan, maupun Kuantan Singingi bahkan tidak cukup responsif atau tidak ada kepedulian menyelesaikan persoalan kebun-kebun ilegal maupun ketakpastian hak dan akses masyarakatnya atas hutan dan tanah di wilayahnya.

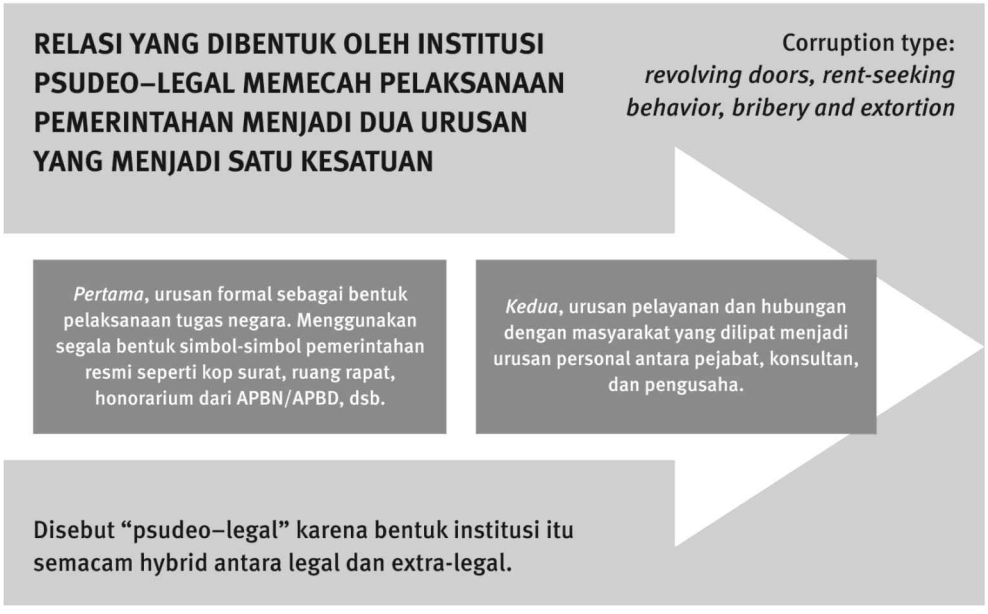
Hal-hal seperti itu menunjukkan bahwa lembaga-lembaga negara yang diharapkan menyelesaikan masalah juga punya "masalah". Penyelesaian masalah itu sering kali berkonsentrasi menyelesaikan masalah internal lembaga, masalah administrasi ataupun masalah politik, dan tidak selalu terkait dengan masalah yang dihadapi masyarakat. Masalah politik misalnya adanya konflik kepentingan oleh pengambil keputusan karena sudah diikat oleh kepentingan tertentu.

Hasil kajian KPK pada 2017 (2018) mengonfirmasi adanya konflik kepentingan itu. Misalnya, calon kepala daerah (cakada) cenderung sudah diikat janji-janji oleh "donaturnya", sehingga tidak dapat melayani kepentingan masyarakat yang kondisinya lemah secara politik. Sejumlah 70,3%–82,6% cakada mengaku menerima dana dari donatur dan 56,3%–71,3% cakada menyebut bahwa donatur akan minta balas jasa ketika mereka terpilih. Atas permintaan itu, 75,8%–82,2% cakada menyanggupinya. Kenyataan itu menunjukkan bahwa, walaupun kebebasan pengambilan keputusan bagi para kepala daerah sesuai peraturan-perundangan tetap dapat dilakukan, tetapi ikatan kepentingan telah menjadi pola bagi cara pengambilan keputusan yang akan dilakukan.

Dari kajian itu diketahui pula motivasi donatur dari hasil wawancara dengan 286 informan (2016) dan 150 informan (2017). Sejumlah 61,5%–76,7% dari jumlah donatur umumnya bermaksud mendapat keamanan dalam menjalankan bisnis. Selain itu, 64,4%–73,3% donatur ingin mendapat kemudahan tender dari proyek pemda, dan sejumlah 63,3%–73,0% ingin mendapat kemudahan akses perizinan. Motivasi donatur lainnya yaitu kemudahan akses untuk mendapat jabatan di pemerintahan atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) (60,1%–56,0%) serta mendapat akses untuk ikut menentukan kebijakan atau peraturan daerah (43,7%–49,3%).

Berbagai keinginan tersebut memang cenderung dipenuhi oleh kepala daerah. Hal itu terbukti dari 88 kepala daerah yang terjerat kasus rasuah oleh KPK (2017) selama periode 2014 sampai (3 April) 2018. Tiga besar objek yang diperkarakan yaitu pengelolaan anggaran daerah, pengadaan barang dan jasa, serta perizinan SDA. Dengan relasi pemerintah-swasta yang dipenuhi oleh konflik kepentingan itu, terbangun institusi korupsi sebagai "institusi kembaran" dari institusi formal yang justru bisa menjadi napas kehidupan lembaga negara yang sesungguhnya. Relasi yang dibentuk oleh institusi kembaran itu memecah pelaksanaan pemerintahan menjadi dua urusan yang menjadi satu kesatuan (Gambar 2.4). *Pertama*, urusan formal sebagai bentuk pelaksanaan tugas negara sebagaimana mestinya, dalam hal ini menggunakan segala bentuk simbol-simbol pemerintahan resmi seperti kop surat, ruang rapat, honorarium dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)/Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), dan sebagainya. *Kedua*, urusan pelayanan dan hubungan dengan masyarakat yang dilipat menjadi urusan personal antara pejabat, konsultan, dan pengusaha. Kondisi tersebut dapat disebut "semu-legal" (*pseudo-legal*) karena bentuk institusi itu semacam hibrida antara legal dan ekstra-legal (Kartodihardjo 2018d).

GAMBAR 2.4
Bentuk Institusi Semu-Legal dalam Pelaksanaan Korupsi



Institusi demikian itu ditentukan oleh kewenangan-kewenangan resmi lembaga negara. Otoritas negara yang digunakan untuk kepentingan kelompok birokrasi itu berjalan dengan harmoni karena, di satu sisi, semua anggota kelompok tahu perbuatan menyimpang di bawah bayang-bayang otoritas resmi harus tetap berjalan, serta adanya manfaat-manfaat finansial yang di terima di sisi lain.[20] Dapat bertahannya institusi demikian itu selama puluhan tahun menunjukkan bahwa institusi itu dari berbagai sisi—finansial, hukum, manajemen, juga moralitas—layak berjalan; dengan kata lain, semua bentuk dan macam risiko dapat ditanggung.

Mudahnya segala sesuatu yang berjalan dalam waktu yang lama seperti itu mestinya menguntungkan bagi pelakunya. Kalau merugikan dan menyesatkan, pasti berhenti dengan sendirinya tanpa diminta pihak lain. Maka, pelaku segala hal buruk terkait dengan sistem perizinan pasti untung besar dan jauh lebih besar daripada segala risiko yang dihadapi. Dalam bahan presentasi Kantor Staf Presiden (KSP) (2017) pernah disebut denda finansial atas pelanggaran izin rata-rata hanya 5% dari nilai kekayaan negara yang diambil. Bagi pemberi izin, terjadinya salah lokasi izin yang menimbulkan konflik dengan izin lain atau hilangnya ruang hidup masyarakat lokal/adat juga belum menyebabkan hukum pidana berjalan. Institusi korupsi yang mewadahi perilaku menyimpang itu dapat dipelihara dan tidak tergantikan. Hal itu antara lain akibat dibutuhkannya spesifikasi dan kecakapan khusus, sehingga tidak mudah kesalahannya diketahui orang lain, ketertutupan sistem kerja, tidak ada pergantian orang-orang yang menanganinya, hubungan pemain-pemain kunci di dalam organisasi dengan aktor-aktor kunci di luar organisasi (misalnya dengan *eminent persons*) maupun dapat ditundanya perbaikan kondisi-kondisi seperti itu tanpa ada dampak buruk yang diakibatkannya bagi keseluruhan.[21]

Pelaku-pelaku kriminal dan korupsi di dalam suatu organisasi cenderung mendapat pembenaran, sehingga menjadi kebiasaan yang dianggap wajar (Burke *et al.* 2011). Pendapat dalam buku itu nampak sesuai dengan kondisi terpeliharanya institusi korupsi tersebut. Bagaimana hal demikian itu bisa terjadi tak lain akibat adanya proses "sosialisasi", sehingga korupsi menular menjadi tindakan bersama. Di dalam sosialisasi itu terdapat kooptasi (dari pimpinan atau klien), kompromi-kompromi yang berjalan seiring dengan tugas-tugas dan perintah-perintah, serta berjalan secara perlahan-lahan (*incremental*) sehingga tidak terasa proses perubahannya.[22]

Setiap individu yang terlibat, pada akhirnya, memperoleh keuntungan seperti mendapat fasilitasi di dalam kelompok kerjanya. Walaupun secara individual pengakuan berbuat jujur diutarakan,

20. Hasil wawancara di Jakarta, antara 11 Desember 2017 dan 2 Januari 2018, dengan informan yang mengurus perizinan pelepasan kawasan hutan.

21. Hasil wawancara di Jakarta, antara 11 Desember 2017 dan 2 Januari 2018, dengan informan yang mengurus perizinan pelepasan kawasan hutan.

22. Contoh konkret dapat dilakukan misalnya melalui penetapan tata ruang provinsi. Sebagai contoh, Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Provinsi Riau hanya menyisakan 21.615 hektare sebagai Kawasan Lindung Gambut (KLG), dari total 1.693.030 hektare KLG yang tercantum dalam Naskah Akademik Raperda RTRW Provinsi Riau 2016–2035. Itu pun masih lebih sempit daripada luas yang dinyatakan dalam SK Menteri LHK No. 129/2017 tentang Penetapan Peta Kesatuan Hidrologis Gambut Nasional, dan untuk Provinsi Riau seluas 2.473.383 hektare sebagai kawasan lindung. Akibat dihilangkannya KLG tersebut, ditengarai perusahaan-perusahaan *ilegal* akan lebih mudah dilegalkan. Hal itu dikuatkan oleh temuan Panitia Khusus DPRD Provinsi Riau pada saat evaluasi data dalam pelaksanaan NKB/GNPSDA-KPK, bahwa terdapat tanaman kebun kelapa sawit seluas 1,8 juta hektare yang berada di luar izin (KPK 2016).

tetapi berbuat tidak jujur ternyata lebih menguntungkan. Orang menyelesaikan ketaksesuaian itu dengan bersikap tidak cukup jujur untuk mendapatkan manfaat, tetapi cukup jujur untuk meyakinkan diri sendiri tentang kejujuran yang diyakini. Mereka melakukan hal itu, di satu sisi, dengan mengabaikan standar moral, dan di sisi lain, merasionalkan tindakan mereka.

Kenyataan tersebut menunjukkan bahwa ikatan politik birokrasi dengan swasta tidak hanya mempersempit inovasi pemerintahan, tetapi bahkan menjerat proses pengambilan keputusan yang dilakukan. Dan oleh karenanya, hutan dan tanah yang sudah tersedia menjadi kekayaan negara yang paling mudah dialokasikan bukan bagi subjek-subjek yang justru sangat membutuhkannya.

State Capture dan Peran Akademia

Negara yang dimanfaatkan dan ditangkap (*captured*) oleh pelaku *state capture* dapat terjebak dalam lingkaran di mana upaya perbaikan kebijakan dan kelembagaan dapat gagal sejak dari niatnya. Keuntungan yang diperoleh pelaku-pelaku *state capture* tergantung bukan pada prestasi atau kondisi yang jujur (*fair*), melainkan pada kondisi yang memihak langkah-langkah mereka. Karena dapat menyebabkan kerugian negara, menguntungkan kelompok tertentu, serta biasa dilakukan melalui gratifikasi, suap atau peras, maka *state capture* ini digolongkan sebagai perbuatan korupsi (World Bank 2000).

State capture mempunyai dampak berbeda bagi efektivitas kebijakan publik, tergantung jenis lembaga negara yang dapat dipengaruhi maupun jenis aktor yang secara aktif berusaha untuk membonceng fungsi negara, seperti perusahaan swasta besar, pemimpin politik, pejabat tinggi, ataupun kelompok kepentingan tertentu (Bhorat *et al.* 2017). Dalam kasus pengelolaan TNTN, swasta sebagai pelaku *state capture* dapat menerima keuntungan lebih, tidak hanya dalam bentuk nilai penjualan yang meningkat, tetapi juga dalam penguasaan barang publik. Seperti luas hak kepemilikan atas tanah atau konsesi-konsesi SDA, dengan "membeli" perlindungan individual atas hak mereka dari negara. Akibatnya dapat terjadi kerugian bagi masyarakat luas atau menimbulkan biaya sosial yang signifikan, misalnya berupa konflik, kemiskinan struktural, dan bahkan hilangnya ruang hidup (Lugon-Moulin 2010). Pada waktu yang sama, kebijakan publik memiliki sedikit peluang untuk memberikan hal yang sama kepada masyarakat yang tidak mempunyai dukungan politik, sehingga dalam jangka panjang dapat menimbulkan ketimpangan secara sosial, ekonomi, maupun politik.

Kebijakan yang dipengaruhi kepentingan pihak-pihak tertentu tersebut juga dapat menghasilkan pola keuntungan yang terkonsentrasi, dengan kata lain dapat menjadi penyebab kerugian yang tersebar bagi pelaku usaha atau swasta yang lebih luas.[23] Biasanya *statte capture* mempunyai dampak jangka panjang apabila diwujudkan melalui peraturan perundang-undangan yang dirancang agar menguntungkan pelaku ekonomi tertentu, di sektor tertentu, dengan mengorbankan permainan yang adil (*fair play*) bagi semuanya.[24] Konsentrasi kekuatan ekonomi dan politik yang dihasilkan juga cenderung mengarah pada penguatan pelaksanaan *state capture* berikutnya secara serius, yang biasanya berjalan seiring dengan peran masyarakat sipil yang lemah atau suaranya diabaikan (Anne Lugon-Moulin 2010).

Pengaruh jangka panjang lain akibat proses *state capture* menghasilkan pelaksanaan peraturan perundang-undangan secara sah. Cara seperti itu biasanya dilakukan dengan pendekatan ilmiah yang meyakinkan: dengan menggunakan konsep-konsep, teori, maupun berbagai jenis pengetahuan sebagai dasar pengambilan keputusan.[25] Semua itu berjalan dengan menggunakan berbagai jenis dokumen akademik maupun kajian ilmiah sebagai argumen, sehingga dapat menjadi pisau bermata dua.

Salah satu bentuk dokumen ilmiah adalah berbagai jenis dokumen lingkungan. Data KLHK (2018)[26] menunjukkan bahwa dari total dokumen yang dinilai sebanyak 199 (2016) dan 114 (2017), yang memiliki kualitas mutu substansi baik hanya 25%–31%. Fakta lain, pada tahun yang sama, data Association of Fraud Examiners (ACFE) menyatakan bahwa 75% pelaku *fraud* termasuk korupsi di dunia, dan 82% di Indonesia, adalah lulusan pendidikan tinggi. Fakta itu sejalan dengan data KPK (2016) bahwa pelaku korupsi paling

23. Penguasaan Hutan Tanaman Industri (HTI) dan perkebunan kelapa sawit, misalnya, akibat akumulasi perizinan pada hanya segelintir perusahaan. Akibat dari kondisi demikian itu, untuk HTI secara faktual telah memengaruhi struktur pasar kayu tanaman dan bahkan mematikan perusahaan-perusahaan yang tidak bergabung ke dalam konglomerasi itu (simak, misalnya, Sudarmalik 2015). Adapun penguasaan perkebunan kelapa sawit dan dampak politiknya terhadap penggunaan dana perkebunan sawit telah dilaporkan dalam penelitian KPK (2016) berjudul "Kajian Sistem Pengelolaan Komoditas Kelapa Sawit", yaitu tiga grup usaha mendapatkan alokasi 81,7% dari total Rp3,25 triliun untuk subsidi bahan bakar nabati dari dana perkebunan kelapa sawit yang telah dialokasikan.

24. Sebagai contoh, lihat catatan nomor 22 dalam bab ini.

25. Penggunaan UU Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan yang pembentukannya menyasar perusakan hutan secara terorganisir dalam praktiknya hanya untuk pelaksanaan kriminalisasi masyarakat lokal dan adat. Semua itu didasarkan pada dokumen gugatan serta argumen dasar mengenai kawasan hutan oleh para akademia peradilan. Padahal kawasan hutan itu, walaupun sudah ditetapkan apabila masih terdapat klaim oleh pihak lain, klaim itu wajib diselesaikan. Ini sejalan dengan pandangan Kartodihardjo (2018).

26. Dari presentasi KLHK untuk evaluasi kebijakan dan penerapan sistem kajian dampak lingkungan usaha dan kegiatan.

tinggi berpendidikan tingkat master (S2), kemudian sarjana (S1), dan menyusul doktor (S3) termasuk guru besar.

Argumen ilmiah dalam pengambilan keputusan, dengan demikian, bersaing sesuai dengan kebenaran yang dibutuhkan, dan dimenangkan oleh persaingan kekuasaan di baliknya. Politik adopsi pengetahuan, oleh karenanya, tidak dapat dipisahkan dari proses bagaimana korupsi terjadi. Oleh karenanya, para peneliti atau akademisi perlu memahami adanya pemilihan jenis argumen (ilmiah) untuk membangun *state capture*, menghindari kesalahan "tipe-3", yaitu salah menentukan masalah, serta menentukan siapa subjek utama yang semestinya mendapat manfaat dari suatu hasil penelitian, yang juga harus diperjuangkan untuk memperolehnya. Kaum akademia dengan kualifikasi yang diperlukan di semua penyusunan argumen kebijakan dan pelaksanaan pembangunan mempunyai tanggung jawab besar terhadap pelaksanaan *state capture* maupun terjadinya korupsi secara keseluruhan, yang menghasilkan keputusan atas nama kebijakan publik tetapi merugikan masyarakat luas.

Penutup

Redistribusi hak dan pemanfaatan SDA yang berada dalam lingkaran politik birokrasi dan korupsi pada dasarnya menjadi bagian dari tarik-menarik kepentingan yang melibatkan kewenangan pemerintah, kekuatan pemodal, maupun akademia melalui argumentasi ilmiahnya sebagai dasar pembuatan maupun pelaksanaan kebijakan, termasuk pelaksanaan *state capture*. Korupsi pemanfaatan SDA yang sudah melembaga di dalam organisasi-organisasi formal telah menjelma sebagai kekuatan sosial-politik dengan uang miliaran, bahkan triliunan rupiah, yang dikorupsi.

Kebijakan dan pelaksanaan program-program seperti RA, PS, maupun penetapan hak-hak masyarakat adat tidak dapat terbebas dari kebijakan penetapan lokasi-lokasi perizinan usaha besar pemanfaatan SDA, pelaksanaan penataan ruang, maupun pembangunan infrastruktur, dengan berbagai bentuk kriminalisasi masyarakat lokat maupun adat. Instrumen pengelolaan SDA seperti *one-map policy* untuk meningkatkan efisiensi dan mengurangi tumpang-tindih lokasi perizinan juga tidak dapat terbebas dari konflik kepentingan. Dengan *one-map policy* itu diharapkan digunakannya peta yang benar, fakta lapangan diketahui dengan jelas, klaim pihak ketiga dihindari, tidak ada manipulasi luas izin, dan semua data lokasi itu harus diketahui oleh semua lembaga negara dan masyarakat. Pada prinsipnya diharapkan bekerja jujur dan

terbuka, namun yang terbukti terhambat akibat konflik kepentingan dan korupsi perizinan.

Oleh karena itu, peran penelitian maupun gerakan sosial, baik yang dilakukan oleh perguruan tinggi ataupun ORNOP, sebaiknya bukan hanya menyangkut hal-hal teknis dan substansi kebijakan, tetapi juga menentukan posisi dan peran aktor melalui *profiling* dan *networking* aktor-aktor itu, guna memastikan bagaimana mereka melakukan *state capture*, memengaruhi birokrasi, serta menjalankan ekspansi penguasaan SDA. Hasil-hasil penelitian dan gerakan sosial yang kredibel itu hendaknya dapat menjadi bagian dari upaya pemberantasan korupsi serta untuk peningkatan kapasitas lembaga-lembaga pemerintah dan efisiensi birokrasi, peran swasta maupun keikutsertaan masyarakat sipil dalam pemberantasan korupsi •

Pustaka

BHORAT, H., M. BUTHELEZI, I. CHIPKIN, S. DUMA, L. MONDI, C. PETER, M. QOBO, M. SWILLING. 2017. *Betrayal of The Promise: How South Africa is Being Stolen.* Johannesburg (Afrika Selatan): University of Johannesburg.

BURKE, R.J., E.C. TOMLINSON, C.L. COOPER, penyunting. 2011. *Crime and Corruption in Organizations: Why It Occurs and What to Do About It.* Abingdon (Inggris): Routledge.

ICW. 2017. "Hasil Pemantauan Masyarakat Sipil atas Pelaksanaan GNPSDA di 6 Provinsi." Presentasi pada diskusi media di Jakarta, 24 Maret.

JIKALAHARI. 2018. "Naskah Publik Review Raperda RTRWP Riau 2017–2037." Pekanbaru: Jikalahari.

KARTODIHARDJO, H. 2017. *Di Balik Krisis Ekosistem: Pemikiran tentang Kehutanan dan Lingkungan Hidup*. Jakarta: Kehati dan LP3ES.

___. 2018a. "Lingkaran Korupsi Sumber Daya Alam." *Prisma* 37 (3): 113–122.

___. 2018b. "Koordinasi Lingkungan Lidup." *Ekonomi Hijau* Juni 2018.

___. 2018c. *Merangkai Stanza Lagu Kebangsaan: 73 Esai Reflektif dalam Kuasa Pengetahuan, Politik SDA dan Problematika Kebijakan*. Bogor: FWI.

___. 2018d. "*Amicus Curriae* untuk Pengadilan Tinggi Negeri Kabupaten Sopeng, Sulawesi Selatan." Naskah *Amicus Curriae*.

KOALISI TENURE. 2017. "Hasil dan Rekomendasi Konferensi Tenurial 2017, Mewujudkan Hak-hak Rakyat: Reformasi Penguasaan Tanah dan Hutan di Indonesia." Jakarta: Koalisi Tenure.

KPK. 2013. "Laporan Pelaksanaan Nota Kesepakatan Bersama (NKB) 12 Kementerian/Lembaga." Jakarta: KPK.

___. 2014a. "Kajian di Sektor Perizinan di Sektor Sumberdaya Alam: Kasus Sektor Kehutanan." Jakarta: KPK.

___. 2014b. "*Data Interfacing* dan Kerjasama Operasi untuk Optimalisasi Pengelolaan SDA: Peran Korsup GNPSDA-KPK." Materi presentasi dalam Koordinasi dan Supervisi Kebijakan Migas.

___. 2015. "Awasi Sektor Pertambangan, KPK Perbaiki Tata Kelola." Siaran Pers KPK.

___. 2016. "Pencegahan Korupsi Sumber Daya Alam di Riau." Materi Koordinasi dan Supervisi KPK.

___. 2017. *Buku Saku Panduan Kegiatan: Komite Advokasi Nasional dan Daerah, Pencegahan Korupsi di Sektor Swasta*. Jakarta: KPK.

___. 2018. "Koordinasi dan Supervisi: Optimalisasi Pendapatan Daerah." Presentasi di Manado, 25 April 2018.

LUGON-MOULIN, A. 2010. "Understanding State Capture." *Freedom From Fear Magazine*. Munich (Jerman): Max Planck Institute for Foreign and International Criminal Law.

PRADIPTYO, R. 2016. "*Data interfacing* dan Kerja Sama Operasi untuk Optimalisasi Pengelolaan SDA: Peran Korsub GNPSDA-KPK." Materi presentasi dalam Koordinasi dan Supervisi Kebijakan Migas.

SUDARMALIK. 2015. "Ekonomi Politik Pembangunan Hutan Tanaman Industri." Disertasi di Sekolah Pascasarjana Institut Pertanian Bogor.

UNDP. 2015. "Indeks Tata Kelola Hutan, Lahan dan REDD+ 2014." UNDP dan UN-REDD Programme. Jakarta: UNDP.

WORLD BANK. 2000. "Measuring Governance, Corruption and State Capture: How Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment in Transition Economies." Working Paper No. 2312.

BAGIAN II

KONFLIK AGRARIA DAN PERJUANGAN PETANI: KESAKSIAN AKTIVIS

3

Dari Aktivis Menjadi *Scholar Activist*

NOER FAUZI RACHMAN

BAGAIMANA cara aktivis menjadi aktivis-pembelajar (*scholar-activist*)? Artikel ini secara khusus diniatkan menyumbang sebagian jawaban atas pertanyaan tersebut, dengan menghadirkan cara bagaimana sejumlah konsep kajian agraria tertentu, dalam hal ini "petani", "perlawanan petani", "kebijakan agraria", dan "akumulasi primitif" yang saya pelajari sambil secara simultan terlibat dalam mengurus kasus-kasus perampasan tanah, yang menjadi pokok bahasan dan sekaligus arena keterlibatan para aktivis pemula dan pemulai gerakan protes agraria pada awal 1990-an. Empat alat konseptual analitis itu pada gilirannya saya kuasai keampuhannya dalam menerangkan sebab musabab dari kasus-kasus perampasan tanah di Indonesia.

Fokus pada alat konseptual analitis inilah yang menjadi pembeda antara aktivis dengan *scholar-activist*. Dalam skala lebih menyeluruh, *scholar-activist* menguasai metodologi ilmiah dan menjadi warga dan penyumbang pengetahuan ilmiah dalam bidang ilmu tertentu. Ketahuilah, tiap-tiap bidang ilmu memiliki bidang kajian, fokus, kekhususan, pokok bahasan hingga cara bagaimana seseorang bisa dididik mumpuni menjadi ahli ilmu itu. Hubungan antarkonsep kemudian dikembangkan menjadi kerangka konseptual yang dapat digunakan sebagai penjelas atas kenyataan yang menjadi pokok bahasannya. Hubungan antarkonsep itu, yang disebut argumen ilmiah, dapat pula diperlakukan sebagai hipotesis untuk diuji dengan metodologi dan prosedur penelitian tertentu.

Gunawan Wiradi telah berjasa besar menjadi jembatan pengetahuan, yang memungkinkan saya dan kawan-kawan aktivis agraria lainnya menjelajahi suatu bidang ilmu yang kemudian kami kenal dengan nama kajian-kajian agraria kritis (*critical agrarian studies*), yang baru-baru ini diuraikan secara elegan oleh Edelman dan Wolford (2017). Naskah ini pertama-tama menjelaskan situasi yang kami hadapi sebagai bagian dari kelompok generasi aktivis mahasiswa di Bandung, Jawa Barat, yang pada mulanya memilih terlibat mengurus dan membela korban-korban perampasan tanah. Lalu saya akan menguraikan satu per satu bagaimana empat konsep analitis di atas, yakni petani, perlawanan petani, kebijakan agraria, dan akumulasi primitif, bisa menjadi alat kerja yang saya kuasai. Bagaikan seseorang yang sedang belajar secara magang pada ahli tukang kayu, murid mempelajari cara guru mempergunakan alat-

alat kerjanya hingga mereka mampu menghasilkan *mebeleir* yang nyaman, kuat, dan indah.

Pembentukan Aktivis Agraria

Untuk menjadi seorang *scholar-activist*, saya bermotivasi kuat mempelajari konsep-konsep analitis kajian agraria sembari kerja lapangan terjun-ke-bawah (turba) ke kampung-kampung pedesaan pedalaman di Kabupaten Garut, Sukabumi, dan Cianjur di Jawa Barat bagian selatan pada akhir 1980-an. Seiring dengan aktivisme itu, kami haus akan penjelasan mengapa perampasan tanah petani terus berlangsung di seantero nusantara. Kami bertanya-tanya mengapa rezim penguasa Orde Baru membuat birokrasi pemerintah menggunakan/menyalahgunakan kewenangannya untuk melayani kepentingan korporasi raksasa dan proyek-proyek pembangunan melalui izin-izin dan hak-hak pemanfaatan pertambangan, perhutanan, dan perkebunan yang diberikan pemerintah secara terpusat? Lebih jauh lagi, kami ingin tahu, mengapa rezim penguasa Orde Baru membuat birokrasi pemerintah menyediakan perlindungan bagi korporasi penguasa tanah dengan segala kekuatan aparatus represif negara yang berada di keseluruhan wilayah kendali rezim otoriter, yang begitu terasa kuat mulai dari pusat, provinsi, kabupaten hingga kecamatan dan desa-desa. Tidak jarang, melalui kerja bersama para pengabdi bantuan hukum di Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Bandung dan di Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI) Jakarta, kami kerap terpapar kenyataan dan pengetahuan mengenai berbagai bentuk perlakuan penindasan terhadap para tokoh rakyat dan komunitas petani yang menolak perampasan tanah.

Pada 1980-an hingga pertengahan 1990-an, di bawah rezim Orde Baru yang sedang kuat-kuatnya, protes atas perampasan tanah mulai mengemuka sebagai isu di media-media massa nasional, dengan ditandai oleh berita aksi-aksi protes terbuka dari kerjasama terpisah-pisah antara para kelompok aktivis mahasiswa dan ORNOP dengan para pemimpin rakyat dan komunitas-komunitas petani pedesaan yang tanahnya dirampas.[1] Saya ingat pada 1991, dua pelopor aktivis agraria Bambang Harri dan Paskah Irianto memprakarsai penerbitan poster-kalender *Tanah Untuk Rakyat* (TUR). Dalam poster-kalender ini termuat lukisan Yayak Adyatmaka yang menggambarkan konflik terbuka antara petani, buruh, dan rakyat miskin lain dengan penguasa tanah, pengusaha rakus, dan rezim otoriter militeristis yang disokong oleh struktur dan aparatur militer, polisi, dan birokrasi. Presiden Jenderal Soeharto dan Ibu Tien Soeharto digambarkan secara sarkastik, bersama ribuan manusia

1. Fauzi dan Fidro (1995) mengumpulkan 27 karya tulis para aktivis yang bekerja membela kasus-kasus tanah di seantero Sumatera, Jawa, Bali, dan Nusa Tenggara. Semuanya ditampilkan dalam "Lokakarya Antar Wilayah Advokasi Kasus-kasus Tanah" yang diselenggakan di Lembang, Bandung, 8–11 November 1993 oleh empat organisasi, yakni Yayasan Sintesa–Kisaran, Pos YLBHI Lampung–Bandar Lampung, Lembaga Pendidikan dan Pengembangan Pedesaan (LPPP) Bandung, dan Lembaga Kajian Hak-Hak Masyarakat (LEKHAT) Yogyakarta. Untuk mengerti lebih baik mengenai karakteristik perampasan tanah dan uraian penindasan dan penaklukan secara mendetail pada periode 1990-an ini, saya juga anjurkan merujuk pada buku Fauzi dan Faryadi (1995) serta Harman *et al.* (1995).

dalam berbagai posisi konflik. Posisi pihak-pihak yang terlibat dalam konflik itu begitu jelas digambarkan: siapa-siapa tertindas, siapa-siapa penindas, dan bagaimana penindasan dilakukan. Poster-kalender TUR itu juga memuat uraian profil kasus-kasus tanah di seantero Indonesia, dengan satu puisi ajakan membangun gerakan sosial yang ditulis Wiji Thukul. Poster-kalender itu makin menghebohkan sehubungan pada 2 Mei, Jaksa Agung mengeluarkan SK yang isinya melarang peredaran poster-kalender TUR berukuran 42 x 58 sentimeter itu (Rachman dan Santoso 2013: 134–155).

Pada 1980-an hingga awal 1990-an, belum ada kategori "aktivis agraria" yang mengampanyekan "reforma agraria" seperti dikenal sekarang ini. Banyak para aktivis 1980-an menyebut diri mereka sebagai aktivis HAM, aktivis prodemokrasi, aktivis bantuan hukum, atau aktivis lingkungan. Kantor-kantor LBH di bawah YLBHI[2] adalah salah satu tempat utama persemaian para aktivis 1980-an, termasuk yang pada gilirannya menjadi aktivis pejuang pembaruan/reforma agraria. Kerja kantor-kantor LBH daerah dan kantor YLBHI di Jakarta sebagian terekam dan tercermin setiap tahunnya dalam buku *Laporan Keadaan Hak Asasi Manusia*. Sangat menarik untuk memahami babak perampasan tanah yang mulai pada 1980-an, mulai bangkitnya perlawanan hingga pembentukan aktivis agraria, melalui apa yang disajikan *Laporan* itu dari tahun ke tahun. *Laporan* yang dimaksud di sini mencakup tahun 1979, 1980, 1981, 1982–1983, 1984–1985, 1986–1987, 1989, 1990, 1991, 1992, 1993, 1994, dan terakhir 1996. YLBHI tak menerbitkan laporan HAM seperti ini lagi sejak 1997.[3]

Selain YLBHI, Yayasan Pusat Studi HAM (YAPUSHAM) pernah secara sistematis mengodifikasi kasus-kasus pertanahan berdasarkan pendekatan pelanggaran HAM menurut suatu format sistem pendokumentasian *Human Right Information and Documentation System* (Huridocs) yang telah diadaptasikan sedemikian rupa sehingga sistem pencatatannya terdiri atas lima formasi yang saling berhubungan, yakni kejadian (*event*), korban (*victim*), yang diduga sebagai pelaku (*culprits*), pihak yang mengintervensi (*intervention*), serta sumber pelanggaran hak asasi (*sources*). Index Pelanggaran HAM-YAPUSHAM edisi terakhir (No. 10/11/97) berdasarkan laporan-laporan dari setidaknya 28 surat kabar yang terbit di kota-kota provinsi Indonesia, mencatat terdapat 891 kasus pelanggaran HAM berupa penyitaan dan perampasan lahan melalui berbagai cara selama 27 bulan, dari Juli 1994 hingga September 1996. Jadi, bila dirata-rata, dalam sebulan ada 33 kasus yang dipublikasi koran lokal maupun nasional. Bayangkan, berapa banyak yang tidak terpublikasi.

2. Kantor-kantor LBH di bawah naungan YLBHI itu ada di Medan, Padang, Palembang, Lampung, Jakarta, Bandung, Semarang, Surabaya, Denpasar, Ujung Pandang, Menado, dan Jayapura.

3. Semenjak 1991, istilah "laporan" diganti menjadi "catatan". Tidak ada keterangan tertulis mengenai sebab-sebab hal ini. Dahulu pada akhir 1980-an, saya pernah diberitahu oleh Paskah Irianto yang ikut bertanggung jawab untuk pembuatan buku-buku ini di YLBHI semenjak 1990 sampai 1994, penggantian itu untuk menghindarkan diri dari anggapan bahwa YLBHI "melaporkan"—suatu istilah yang waktu itu dinilai berkonotasi ada hubungan bawahan-atasan sehingga kurang setara. Sedangkan istilah "catatan" dinilai berkonotasi lebih independen. Khusus untuk edisi terakhir, yakni 1996, istilah "catatan" pada anak judulnya diganti menjadi "potret".

Aktivis agraria ditandai oleh kemampuannya menjelaskan bagaimana perampasan tanah bisa terjadi, dan membangkitkan petani dari posisi korban menjadi kekuatan yang melawan penindasan. Bagaimana bisa petani, yang pernah menjadi kekuatan "soko guru revolusi", yang begitu berjasa bagi perjuangan revolusi kemerdekaan Indonesia, bisa menjadi korban dari perampasan tanah? Makanya, kami secara kritis mempertanyakan atribut-atribut budiman dari negara yang melekat dalam konstitusi UUD 1945 dan UU Nomor 5 Tahun 1960 yang terkenal dengan nama Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA).

Petani dan Perlawanan Petani

Alat kerja konseptual pertama-tama yang saya pelajari adalah petani (*peasant*) dan perlawanan petani (*peasant resistance*). Saya tergoda untuk menilik "dunia dalam" petani dalam melancarkan protes dan perlawanan melalui karya Erich H. Jacoby (1961), *Agrarian Unrest in Southeast Asia*, khususnya ketika ia mengemukakan apa yang disebutnya sebagai kredo agraria, *agrarian creed*.

> Kredo Agraria bukanlah suatu doktrin tertentu, tetapi mencerminkan harapan-harapan dan aspirasi-aspirasi bergenerasi-generasi petani, agar suatu ketika tanah dapat dinikmati dengan bebas sebebas udara, dan tidak dimiliki siapa pun, dan oleh karenanya diperuntukkan bagi semua yang menggarapnya. Bahwa para petani, berjuang untuk memiliki tanah dan mendapatkan jaminan atas kepunyaannya, sama sekali tidak bertentangan dengan Kredo Agraria. Itu hanyalah suatu cara menyesuaikan diri dengan sistem-sistem ekonomi dan masyarakat yang bekerja berdasarkan sistem-sistem kepemilikan yang sudah mapan. (Jacoby 1961: 88)

Jacoby percaya bahwa kredo agraria itu adalah universal, meski sering kali ditampilkan dalam mitos-mitos dan legenda-legenda lokal. "Kredo itu tidak terikat pada suatu saat atau suatu rangkai-isi ajaran tertentu, sesungguhnya kredo itu kuat sekali tertancap di hati para penggarap yang kemudian diungkapkan dengan sadar, dan mendorong kaum lemah melawan para penindas mereka" (Jacoby 1961: 88).

Semasa saya terlibat bersama para tokoh masyarakat dan komunitas petani, baik di rumah-rumah mereka, di jalanan, hingga di kantor-kantor pemerintahan, pikiran saya sering diisi oleh pertanyaan mengenai kadar kandungan kredo agraria dalam perjuang-

an mereka. Demikianlah, tiap kali menemukan suatu konsep analitis yang penting, saya semakin semangat mempelajari konsep-konsep analitis itu dalam karya-karya tulis para ahli, dan setelah itu semakin banyak ilham untuk saya mencoba menggunakannya. Selain itu, saya membaca buku-buku. Dalam soal kredo agraria itu, sejumlah buku sejarah menjadi sumber pengetahuan untuk mengetahui apa yang menggerakkan proses dan perlawanan petani, termasuk buku-buku karya Kartodirdjo (1973, 1984), Onghokham (1991), Kuntowijoyo (1993), Korver (1985), Pelzer (1985, 1991), dan lainnya.

Gunawan Wiradi secara khusus menyarankan kami untuk mempelajari konsep petani (*peasant*) dan perlawanan petani (*peasant resistance*) melalui buku pengantar klasik berjudul *Petani: Tinjauan Antropologis* karya Eric R. Wolf yang diterjemahkan dan diterbitkan pada 1985 oleh Yayasan Ilmu-Ilmu Sosial (YIIS). Selain itu, juga kemudian bukunya yang lain berjudul *Peasant War of the Twentieth Century* (New York & London: Harper and Row, 1969). Darinya saya tertarik pada kalimat yang menyimpulkan bahwa penyebaran kapitalisme dari Atlantik Utara sebagai pemaksaan ekonomi pasar pada masyarakat prakapitalis.

> sebelum masa kapitalisme ... keseimbangan sosial bergantung pada timbal balik antara pengalihan kekayaan (*surplus transfer*) dari petani kepada tuan tanah, dengan jasa keamanan yang diberikan tuan-tuan itu kepada para petani. Kapitalisme telah mengacaubalaukan keseimbangan-keseimbangan itu yang dahulu ada pada masyarakat petani. Kaum tani telah ditransformasikan menjadi "aktor ekonomi", terlepas dari komitmen sosial yang terdahulu pada sanak keluarga dan tetangga. (Wolf 1969: 279)

Menyebarnya pasar telah meretakkan hubungan eksploitatif antara petani dan tuan tanahnya, baik itu tuan-tuan feodalnya maupun tuan tanah aristokrat kolonial dan lainnya. Di pihak lain, menyebarnya pasar itu disertai dengan berbagai jalur ekonomi, politik, dan pendidikan untuk memunculkan elite baru, baik pedagang, intelektual, kaum profesional, termasuk aktivis politik. Dalam situasi peralihan yang sangat bergejolak itulah perlawanan petani mendapat tempat. Secara spesifik, perlawanan petani ini terjadi pada saat terbentuk:

> perpaduan politik antara organisasi (termasuk organisasi bersenjata) dari kalangan elite baru yang marjinal—kalangan in-

> telektual dan profesional baru—dengan kalangan petani yang tidak puas dikarenakan pasar tidak memberi peluang yang cukup. (Wolf 1969: 9)

Saya mulai memahami gerakan-gerakan protes petani sebagai penentangan yang mengacaukan dan terus-menerus (*disruptive and continuous challenges*) atas kekuasaan golongan-golongan tertentu yang menindas rakyat pedesaan. Penentangan itu pada mulanya merupakan suatu tanggapan kolektif atas merosotnya kondisi hidup akibat penggunaan dan penyalahgunaan kekuasaan pihak pemegang kuasa-kuasa ekonomi-politik. Wolf (1969: 273) dalam buku klasiknya menulis:

> pemberontakan-pemberontakan petani abad XX tak lagi sederhana merespons masalah-masalah lokal, jika memang benar-benar pernah ada. Tetapi hal itu merupakan reaksi-reaksi yang langsung pada keguncangan sosial yang mengenainya, yang digerakkan oleh perubahan sosial yang lebih besar lagi. Penyebaran pasar telah membongkar manusia dari akarnya, dan mengguncang mereka agar lepas dari hubungan-hubungan sosial dari mana mereka dilahirkan. Industrialisasi dan perluasan komunikasi telah memunculkan pengelompokan sosial baru, yang sedemikian rupa hingga membuat mereka kehilangan kepastian posisi-posisi dan kepentingan sosial mereka sendiri, tetapi dipaksa oleh guncangan kehidupan mereka untuk mencari suatu keseimbangan baru. Otoritas politik tradisional terkikis atau ambruk; para pesaing baru yang berjuang untuk kekuasaan sedang mencari para konstituen baru untuk dimasukkan ke dalam arena politik yang perlu diisi. Dengan demikian, ketika para pembela petani menyalakan obor pemberontakan, masyarakat siap menyongsong api dan mengobarkan kebakaran. Ketika perang berakhir, bangunan masyarakat itu tidak akan sama seperti sebelumnya.

Selanjutnya, satu buku lain yang membantu adalah karya Joel Migdal (1974) berjudul *Peasants, Politics, and Revolution*. Buku ini menjelaskan kekuatan yang dapat menyulut potensi keterlibatan revolusioner petani di Dunia Ketiga. Ia memperdalam pandangan Eric Wolf, tetapi dengan dua penekanan utama. *Pertama*, berbeda dari fokus Wolf yang melihat masyarakat secara luas, Migdal melihat secara lebih sempit dan mendalam pada desa-desa petani. Argumentasi dasar Migdal membahas transisi ekonomis yang me-

ngacaukan "orientasi ke dalam" para petani yang ditandai dengan pertanian subsisten dan otoritas kontrol komunal dan/atau patronase yang kuat menjadi "orientasi ke luar" yang ditandai dengan keterlibatan substansial petani dan rumah tangganya dengan "mekanisme saling berjalinan (*multiplier mechanism*): pasar, uang tunai, dan tenaga penggarap" (Migdal 1974:87). Menurut Migdal, situasi pedesaan terus "berorientasi ke dalam" untuk memberi keamanan minimal bagi para petani tradisional dari kondisi ekologis yang tidak menentu. Pada saat krisis terjadi, yang sering berulang datang, petani tradisional mencoba melindungi diri mereka sendiri lewat swaeksploitasi dalam skala yang lebih dari biasanya dan lebih bersandar pada patron atau ikatan komunal. Hanya krisis luar biasa yang dampaknya begitu besar dan terus-menerus yang dapat mendorong petani mengubah diri menuju "orientasi ke luar" yang lebih besar dalam perilaku ekonominya.

Seperti Wolf, Migdal melihat akar dari krisis dalam ekspansi dunia berasal dari kapitalisme-industri Barat abad XVIII. Tetapi ada penekanan *kedua* dalam pandangan Migdal: dia memberi perhatian khusus pada mediasi politik dari ekspansi ini. Migdal berbicara tentang "imperialisme" ketimbang "kapitalisme" atau "pasar" sebagai kekuatan utama untuk perubahan dalam dan antarnegara. Dia menggambarkan perubahan yang mengacaukan (*disruptive*), seperti kenaikan jumlah penduduk dikarenakan program kesehatan masyarakat, dan bertambahnya penetrasi pasar karena pajak, perbaikan transportasi, dan peralihan tanah secara legal. Kesemuanya itu disebabkan oleh peningkatan kontrol negara atas pedesaan yang tadinya mempunyai otonomi lokal. "Imperialisme," menurut Migdal 1974: 92),

> menyebabkan reorganisasi dari pusat masyarakat, memungkinkan tercapainya tingkatan efisiensi yang baru dalam peralihan kekayaan dari pinggiran. Pemerintahan langsung oleh penguasa kolonial, atau dominasi kekuasaan imperial secara tidak langsung, akan menuju pada peningkatan penguasaan negara lewat teknik administratif. Sehingga memungkinkan birokrasi yang kompleks dan padu menerobos masuk ke daerah-daerah pedesaan dengan spektrum yang lebih luas daripada sebelumnya.

Selanjutnya, saya tergoda untuk memahami mengapa petani melancarkan protes, bahkan sampai ada yang membentuk perlawanan sedemikian rupa hingga melancarkan pemberontakan? Apa

yang membuat sebagian petani melawan secara terbuka dan sebagian yang lain tidak? Dan, faktor-faktor apa saja yang berkombinasi dan bekerja sebagai transformator dari pengalaman tertindas menjadi perlawanan petani?

Saya membaca buku Henry A. Landsberger dan Y.G. Alexandrov (1984) berujudl *Pergolakan Petani dan Perubahan Sosial*. Dari buku ini saya dituntut untuk terlebih dahulu memahami konteks dan arus besar yang melingkupi keberadaan petani-petani yang melancarkan aksi perlawanan. Saya belajar suatu prinsip dalam pendekatan kajian perlawanan petani bahwa dalam setiap aksi perlawanan selalu ada perubahan kemasyarakatan lebih luas yang melingkupinya. Bahkan keduanya memiliki hubungan yang saling mengikat (*entangled*). Secara lebih lengkap, tulisan Landsberger (1981) berjudul "Pergolakan Petani, Beberapa Tema dan Variasinya" telah memberi kerangka untuk memahami, menelaah, dan melukiskan suatu gerakan perlawanan petani. Kerangka itu terdiri atas tujuh komponen:

(i) Perubahan kemasyarakatan yang mendahului gerakan petani;
(ii) Sasaran dan ideologi gerakan;
(iii) Sarana dan metode gerakan;
(iv) Dasar massa dari gerakan;
(v) Kondisi yang memperlancar organisasi;
(vi) Sekutu-sekutu gerakan petani; dan
(vi) Kondisi-kondisi yang memberhasilkan dan menggagalkan.

Dalam upaya meningkatkan kemampuan analitis, Gunawan Wiradi-lah yang memperkenalkan saya pada pentingnya mempelajari debat teori. Dimulai misalnya dengan debat antara teori "Ekonomi Moral" dari James C. Scott dengan teori "Ekonomi Rasional" dari Samuel Popkin. Scott (1976) telah mengabdikan buku karyanya, *The Moral Economy of Peasant*,[4] untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan di atas. Selain karya Scott itu, juga karya dari Popkin (1979), *The Rational Peasant,* diabdikan untuk menjawab pertanyaan yang sama, tetapi jelas-jelas untuk menantang penjelasan Scott. Scott meyakini bahwa para petani selalu berperilaku "menghindari risiko" (*risk aversion*) yang dinilainya sebagai karakter dari masyarakat tradisional. Sementara Popkin, sebaliknya, meyakini adanya suatu "rasionalitas" petani untuk memperoleh keuntungan individual dengan berkompetisi.

Di dalam dan setelah melibatkan diri pada aksi-aksi protes petani, kerap kali pemikiran saya diisi pula oleh pertanyaan: apakah

4. Edisi Indonesia *The Moral Economy of Peasant* ini telah diterbitkan dengan judul *Moral Ekonomi Petani* oleh LP3ES pada 1985.

aksi-aksi protes itu lebih mendekati model "ekonomi moral", ataukah model "petani rasional". Apa penanda-penandanya?

Bagi Scott (1976), masyarakat tradisional mempunyai suatu tertib moral yang tak dapat dipisahkan dari masalah subsistensi. Tatanan sosial dari kehidupan petani telah menghasilkan sistem jaminan keamanan hidup internal yang secara normatif dapat ditegakkan untuk memenuhi semua orang desa. Kolonialisme telah mengukir eksploitasi tanpa batas yang dikenakan pada para petani sedemikian rupa sehingga terbentuklah diferensiasi sosial yang baru, dislokasi agraria, kemerosotan dari moral mengutamakan kebersamaan, dan kapitalisme agraria yang rakus—kesemuanya ini sungguh mengancam keberlangsungan hidup petani. Scott (1976) mengutamakan moralitas dan kemarahan petani sebagai respons yang niscaya begitu menghadapi hilangnya jaminan keamanan subsistensi minimum. Walhasil, pemberontakan petani itu pada dasarnya bersifat konservatif dan restoratif (yakni upaya untuk mempertahankan dan/atau mengembalikan tatanan terdahulu).

Sementara itu, Popkin (1979) meyakini bahwa masyarakat tradisional tidak kurang eksploitatifnya ketimbang kolonialisme, dan solidaritas sosial pedesaan tradisional hampir tidak pernah ada. Yang terakhir ini hanyalah ilusi dari para pelancong dan sarjana romantik. Kolonialisme memang menyediakan berbagai kesempatan yang berbeda (tentunya juga untuk para penguasa tradisional). Menghadapi kesempatan itu, para petani menanggapinya berbeda-beda tergantung rasionalitasnya. Dalam suatu kalimat, Popkin (1979: 431–432) menyebutnya: "Para individu mengevaluasi apa yang mungkin diperoleh akibat dari pilihan yang akan diambilnya berdasarkan kecenderungan dan nilai yang dianutnya." Petani menanggapinya, ibarat seorang penjudi saja, dengan perhitungan untung rugi dan penuh dengan harap-harap cemas, khususnya ketika menghadapi kelembagaan baru yang datang menerpa, yakni pasar. Gerakan petani bukanlah bersifat restoratif, melainkan mencari jalan untuk menjinakkan kapitalisme, lalu bekerja di dalam kapitalisme yang telah dijinakkan itu. Para pemimpin gerakan petani dan pengikutnya memerankan diri sebagai *entrepreneur* politik. Mempraktikkan peran ini terbukti mampu memberi mereka suatu imbalan individual.

Selain Scott dan Popkin, ada Jeffery Paige (1975) dengan karyanya *Agrarian Revolution, Social Movement and Export Agriculture in the Underdeveloped World*. Berbeda dari Scott dan Popkin, Paige tidak memedulikan soal-soal moralitas, rasionalitas, dan kait-mengait yang diuraikan mereka masing-masing itu. Pada pokoknya, Paige mengedepankan analisis kepentingan kelas, pada situasi pedesaan

yang diistilahkan menjadi "*objective vector of capitalism*". Ia merujuk pada situasi apa yang nyata orang-orang desa lakukan dalam proses kerja, misalnya organisasi dan struktur kerja, ekologi produksi, dan lainnya. Paige secara khusus juga memerkarakan kondisi-kondisi tertentu yang memungkinkan pemberontakan agraria dan bentuk-bentuk tampilan lain dari ekspresi politik petani itu. Model analisis kelas Marxis yang menjadi rujukan Paige (1975) ini memperkirakan kemungkinan perlawanan petani akan terjadi manakala: (i) suatu kelas penguasa tanah berkuasa melulu atas dasar penguasaan tanahnya; (ii) para petani dihambat kemungkinan mobilitas naik ke atas; dan (iii) kondisi kerja dan karakter pekerjaan para petani memungkinkan pembentukan solidaritas. Dengan penelitian yang mendalam atas pengalaman di Peru, Angola, dan Vietnam, Paige (1975) mampu merumuskan corak-corak politik rakyat pedesaan, misalnya yang diistilahkannya dengan *rebellion*, *reform labor movement*, dan *reform commodity movement*, berdasarkan tipe-tipe corak struktur kelas agraria yang melingkupi gerakan-gerakan itu.[5]

Dengan mengetahui perdebatan itu, saya menyadari posisi dan keterbatasan masing-masing teori, dengan membuka diri pada kenyataan bahwa konteks dan bentuk-bentuk aksi kolektif dari berbagai gerakan rakyat pedesaan di berbagai belahan dunia telah berubah. Patut dicatat bahwa konsep-konsep lama tentang petani dan perlawanan petani ternyata tidak lagi dapat cocok dengan kenyataan tersebut, dan dari perubahan kenyataan itu perlu dibangun suatu pemahaman baru dengan konsep-konsep yang lebih memadai agar lebih cocok dengan kenyataan. Lebih jauh, berbagai kerangka teoretis lama jelas tidak lagi memadai untuk memahami gerakan sosial yang berkembang dalam konteks yang baru. Lebih dari sekedar menempatkannya dalam konteks barunya itu, terdapat juga anjuran penting untuk meninjau pengertian mengenai "petani" yang sering digunakan selama ini. Menyaksikan perubahan-perubahan di dunia pedesaan saat ini, terutama para pelaku yang terlibat dalam gerakan sosial pedesaan, Webster (2004: 2) menganjurkan kita untuk

> meninggalkan konsep kepetanian (*peasantry*) dari Shanin (1971), Alavi (1973a, 1973b), dan Wolf (1971, 1990), untuk menyebut beberapa contoh saja; aksi-aksi kolektif pedesaan tidak lagi dapat disempitkan sekedar menjadi perjuangan-perjuangan petani (*peasant struggles*). Garis batas spasial dari petani yang pernah ada telah diporak-porandakan oleh migrasi musiman; mobilitas petani generasi muda untuk menemukan pekerjaan baru; diversifikasi dan komodifikasi produksi agraria; muncul-

5. Buku klasik Paige, *Agrarian Revolution*, ini telah diterjemahkan dalam edisi Indoensia menjadi *Revolusi Agraria: Gerakan Sosial dan Pertanian Ekspor di Negara-negara Dunia Ketiga* (diterbitkan oleh Pedati pada 2004).

nya pola-pola konsumsi baru dengan berbagai implikasi budaya, sosial, dan ekonomi yang menyertainya; dan tentunya, akses atas bentuk-bentuk baru transmisi budaya dengan televisi, radio, dan kadang kala juga, yang lebih mutakhir adalah internet.

Saya berusaha memahami karakter baru gerakan-gerakan rakyat pedesaan di zaman kapitalisme neoliberal dewasa ini. Buku *Memahami Gerakan-Gerakan Rakyat Dunia Ketiga* (Rachman 2015) telah memprofilkan sembilan contoh gerakan sosial pedesaan, di berbagai belahan dunia, dengan mengedepankan tematik gerakannya, yakni:

a. Mengokupasi tanah sebagai tindakan konstitusional: Movimento Dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) di Brazil;
b. Gerilyawan bertopeng membesarkan gerakan masyarakat sipil: Ejercito Zapatista de Liberacion Nacional (EZLN) di Meksiko;
c. Mengubah identitas perjuangan dari "petani" menjadi "masyarakat adat": Föderation der indigenen Organisationen des Napo (FOIN) di Ekuador;
d. Melawan rasisme setelah rezim apartheid tumbang: Landless People's Movement (LPM) di Afrika Selatan;
e. Mengambil kembali tanah yang dicuri: Gerakan Pendudukan Tanah di Zimbabwe;
f. Menolak dienyahkan: Narmada Bachao Andolan (NBA) di India;
g. Mobilisasi untuk mengeraskan suara rakyat miskin: Assembly of the Poor (AOP) di Thailand;
h. Menekan dari bawah dan mendorong dari atas: Pambansang Ugnayan ng Nagsasariling Lokal na mga Samahang Mamamayan sa Kanayunan (UNORKA) di Filipina; dan
i. Artikulasi untuk mendapatkan pengakuan dari negara: Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) di Indonesia.

Kenyataan gerakan-gerakan rakyat pedesaan di berbagai negara Dunia Ketiga itu memberi pelajaran penting mengenai bangkrutnya anggapan-anggapan terdahulu tentang petani dan perlawanan petani. Kalau sungguh-sungguh mempelajari apa yang terjadi, kita akan mengetahui watak baru dari gerakan rakyat pedesaan, mulai dari bagaimana mereka menafsirkan situasi yang ditentang, gagasan perjuangan yang disuarakan, posisi yang diambil, hingga bentuk aksi yang dilancarkan.

Berdasarkan telaah atas masing-masing gerakan dan perbandingan antargerakan, serta rujukan pada berbagai pendapat para sarjana lainnya, dapat segera ditemukan keragaman pelaku utama dan pendukung serta keragaman jenis aksi kolektif yang diandalkan. Aksi-aksi kolektif dari para pelaku utama dan pendukung dari masing-masing gerakan ini dibentuk dan bekerja berhadapan dengan (i) kekhususan pagelaran kuasa yang dihadapi dan objek yang dipertarungkan, termasuk jenis sumberdaya yang diperebutkan dan lingkungan agraria yang dihadapi; dan (ii) kekhususan kesempatan politik yang dimanfaatkan, termasuk arena-arena pertarungan yang dimasukinya. Keempat hal ini—pelaku, aksi kolektif, pagelaran kuasa yang dihadapi, dan kesempatan politik yang dimanfaaatkan—telah menggiring saya berkesimpulan bahwa kita tidak lagi dapat mempertahankan pandangan klasik mengenai petani dan argumen yang menjelaskan pemberontakan petani. Namun, barangkali seperti halnya proses metamorfosis ulat tumbuh menjadi kupu-kupu, teorisasi yang baru hanya bisa dilakukan dengan menyadari sepenuhnya apa keampuhan dan keterbatasan teorisasi terdahulu.

Kebijakan Agraria dan Akumulasi Primitif

Gunawan Wiradi sering mengulang-ulang pentingnya melakukan penelitian dan pengajaran mengenai sejarah dan geografi agraria wilayah yang beraneka ragam, termasuk akibat-akibat dari kebijakan agraria dulu dan sekarang pada pembentukan struktur agraria yang khusus. Kesemua itu akan menjadi dasar untuk perumusan masalah-masalah agraria (*agrarian questions*) dan jawaban-jawabannya. Sebagai negara bekas jajahan, kami sadari bahwa struktur agraria yang tidak adil dan perjuangan konkret untuk mewujudkan keadilan agraria merupakan sumber dari aspirasi kebangsaan. Tidak heran bila seorang ahli agraria ternama, Eric Jacoby, dalam buku klasiknya *Agrarian Unrest in Southeast Asia* (1961: 253) mengemukakan bahwa

> dapat dinyatakan dengan jelas bahwa sesungguhnya struktur agraria yang merusak-lah yang memberi jalan bagi gagasan kebangsaan, dan perjuangan-perjuangan politik (selanjutnya) dikuatkan oleh identitas rasa perjuangan kemerdekaan melalui perjuangan tanah."

Selanjutnya, ia menyimpulkan bahwa

> pemecahan persoalan tanah adalah suatu syarat untuk pemenuhan elan kebangsaan dari negeri-negeri Asia Tenggara dan,

untuk sebagian besar, merupakan kunci bagi pembangunan ekonomi dan reorganisasi masyarakat.

Secara berbeda-beda, pada awal masa kemerdekaannya, banyak elite negara pascakolonial, termasuk Presiden Sukarno, benar-benar dipengaruhi oleh naskah *Land Reform: Defects in Agrarian Structure as Obstacles to Economic Development* yang dikeluarkan secara resmi oleh Food and Agricultural Organization (FAO) pada 1951. Apa yang dilakukan oleh FAO kemudian beresonansi dengan cara bagaimana negara-negara pacakolonial menjadikan reforma agraria bagian dari agenda bangsanya hingga pada puncaknya pada 1979 dengan *World Conference on Agrarian Reform and Rural Development* (WCARD), di mana Indonesia mengirim delegasi dengan jumlah sangat besar (Wiradi 1999).

Buku *Dua Abad Penguasaan Tanah di Jawa* yang disunting oleh S.M.P Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi (1986) adalah suatu kumpulan tulisan para ahli agraria dari luar dan dalam negeri yang kami sambut dan berpengaruh. Kami sebagai aktivis agraria pemula dan pemulai, benar-benar ditantang untuk mengembangkan basis pengetahuan sejarah geografi yang memadai untuk memahami kondisi dan masalah-masalah agraria yang dihadapi. Uraian-uraian yang disajikan para penulisnya itu merangsang alam pikiran kami dengan membacanya berkali-kali. Sehubungan dengan kekhasan Indonesia sebagai negeri kepulauan dengan sejarah dan geografi yang beraneka ragam, kami merasa kekurangan pengetahuan mengenai keragaman kondisi agraria wilayah, dengan menghubungkan keadaan agraria wilayah saat ini dengan proses pembentukannya dalam hubungan dengan kebijakan-kebijakan agrarianya.

Pada awal 1989, kami para aktivis agraria sedang gandrung akan kerja dengan *turba*, pengorganisasian rakyat pada kasus-kasus konflik pertanahan yang diurus oleh LBH Bandung, secara khusus mengundang Gunawan Wiradi sebagai ahli kajian agraria untuk menjadi narasumber dalam diskusi mengenai kebijakan agraria yang menyebabkan kasus-kasus perampasan tanah. Ia memberi sajian "Tonggak-Tonggak Perjalanan Kebijaksanaan Agraria di Indonesia", yang membuat kami lebih mengerti bahwa kebijakan agraria Indonesia yang saat itu berujung pada perampasan-perampasan tanah itu cuma satu babak saja dari perjalanan panjang sejak masa kolonial. Sajiannya itu bersumber dari naskah berjudul "Kepenguasaan Tanah dalam Perspektif Transformasi Struktural".[6] Naskah itu diminati oleh banyak aktivis, sehingga kami berkali-kali memfotokopinya. Kami mempelajarinya paragraf demi paragraf, mendiskusikan, menuliskan komentar hingga merujuknya ketika

6. Topik ini adalah bab dalam makalah Gunawan Wiradi (1986) berjudul "Kepenguasaan Tanah dalam Perspektif Transformasi Struktural" yang disajikan pada Kongres Ilmu Pengetahuan Nasional (KIPNAS) IV, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), September 1986, di Jakarta.

kami menulis karya kami sendiri, baik untuk bahan latihan dan kursus bagi para penggerak rakyat maupun terbitan di koran, majalah, jurnal, dan buku.

Karya itu secara khusus membuat saya tergerak untuk memintanya memberikan karya-karya terserak lainnya, dan pada gilirannya saya menyunting karya-karya terserak itu menjadi sebuah buku berjudul *Reforma Agraria: Urusan yang Belum Berakhir* (2001) yang kemudian diberi pengantar oleh Prof. Sajogyo. Di sini perlu saya sebutkan bahwa buku saya *Petani dan Penguasa*: *Dinamika Perjalanan Politik Agraria Indonesia* (1999) diilhami juga oleh "Tonggak-Tonggak Kebijakan Agraria Indonesia" itu, selain oleh karya Muhammad Tauchid, *Masalah Agraria sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Indonesia* (1952) seperti yang saya tuliskan di pengantar buku tersebut. Lebih dari itu, disertasi saya, "Resurgence of Land Reform Policy and Agrarian Movements in Indonesia" (2011)[7] dan buku *Land Reform dari Masa ke Masa* (2012) merupakan pengembangan lebih lanjut dari minat dan pemahaman menyejarah yang semakin dalam dan luas mengenai perjalanan kebijakan agraria di Indonesia.

Kebijakan agraria selain dapat ditempatkan sebagai peubah bebas (*independent variable*), dapat pula ditempatkan sebagai peubah terikat (*dependent variable*). Buku saya *Petani dan Penguasa* mempekerjakan konsep analitis "akumulasi primitif" untuk memahami secara lebih baik perjalanan kebijakan agraria Indonesia sejak masa kolonial. Cara bagaimana saya tiba pada penggunaan konsep ini pun berkat meniti jembatan yang disediakan oleh Gunawan Wiradi. Saya masih ingat beliau memberikan makalahnya berujudul "Mengulas Kembali Teori Chayanov" mengenai andil Alexander V. Chayanov (1888–1937) dalam teori-teori perubahan agraria,[8] yang pada gilirannya membentuk motivasi saya untuk memahami debat-debat agraria klasik.

Apakah yang disebut sebagai "akumulasi primitif"? Apa yang disebut sebagai akumulasi primitif (*primitive accumulation*) untuk pertama kalinya dipopulerkan oleh Karl Marx (1818–1883) dalam *Capital* (1976/1898) Vol. 1, Bagian VIII. Dalam bab itu, Marx menggunakan istilah "*the so-called primitive accumulation*" berangkat dari pengertian Adam Smith *previous accumulation*. Analisis Marx utamanya membahas fenomena historis di Inggris selama periode awal pembentukan cara berproduksi kapitalis—sesuatu yang Marx anggap sebagai bentuk klasik dari akumulasi primitif.

Ia berangkat dari anggapan bahwa motif akumulasi kekayaan itu merupakan penggerak kapitalisme. Dan syarat awalnya adalah akumulasi *stock*, dan ia menulis, "*the accumulation of stock must,*

7. Terbit sebagai buku *Land Reform dan Gerakan Agraria Indonesia* (2018).

8. Pada mulanya makalah disampaikan pada acara diskusi Ikatan Sosiologi Cabang Bogor pada 12 Juni 1993.

in the nature of things, be previous to the division of labour." Tapi, syarat akumulasi *stock* itu bukan syarat cukup. Yang menentukan bagaimana *kekayaan* diakumulasikan adalah suatu transformasi hubungan-hubungan sosial dalam proses produksi, juga adalah hubungan kepemilikan (*property relations*)—sebagaimana diuraikan dengan bagus oleh Ellen Meiksins Wood (2002: 36). Dalam konteks inilah untuk pertama kalinya tanah-tanah dan kekayaan alam diputuskan dari hubungan sosial prakapitalis, dan dijadikan sebagai bagian modal dalam sirkuit baru sistem produksi kapitalis. Di lain pihak, petani yang tadinya punya hubungan erat dengan tanah dan kekayaan alam lantas dilepaskan secara brutal dari hubungan itu, dan kemudian dibebaskan menjadi tenaga kerja bebas.

Menurut Massimo de Angelis, modal harus dipahami sebagai suatu kekuatan (*force*). Dengan demikian, sehubungan dengan penghentian akses penduduk atas tanah melalui tindakan perampasan (*land dispossession*), modal haruslah dipahami sebagai *enclosing social force* (De Angelis 2004: 59n. 5). Oleh sebab itu, penutupan akses (*enclosure*) ditempatkan de Angelis sebagai ciri yang melekat pada cara produksi kapitalisme. Ia mengelompokkan *enclosure* menjadi dua model implementasi:

> (i) *enclosure* sebagai suatu rancangan "kekuasaan atas" (*power over*); dan (ii) *enclosure* sebagai suatu akibat dari proses akumulasi. Pada makna yang pertama ... (*enclosure*) menunjukkan berbagai macam strategi yang sungguh-sungguh dirancang dengan berbagai bentuk dan nama. Sedangkan pada makna yang kedua, *enclosure* merupakan akibat yang tidak direncanakan (*unintended by-product*) dari akumulasi yang (dalam bahasa ekonomi) dikenal sebagai *"negative externalities"*, yang tak dikalkulasi dalam harga pasar dari barang-barang yang dihasilkan karena biaya-biaya yang dikeluarkan oleh para penghasil barang itu memang berada di luar perusahaan yang memiliki barang itu. (de Angelis 2004: 77–78)

Dari pengalaman penelitian selama enam bulan tentang Merauke Integrated Food and Energi Estate (MIFEE),[9] saya bersama Roem Topatimasang, Laksmi A. Savitri, Muntaza, dan Yuslam Fikri Ansari mendapatkan afirmasi atas apa yang dianalisis oleh geografer ternama, David Harvey (2003: 116), bahwa

> produksi ruang, organisasi pembagian kerja yang secara keseluruhan baru dalam wilayah yang baru pula, pembukaan berbagai macam cara perolehan sumberdaya baru yang jauh

9. Penelitian tentang MIFEE ini dikerjakan bersama Sajogyo Institute, Sekretariat Keadilan dan Perdamaian – Keuskupan Merauke (SKP-KAME), dan Komunitas Perfilman Intertekstual (Kopi) pada 2012. Publikasi hasil penelitian ini antara lain Ito *et al.* (2011, 2014); Rachman dan Savitri (2011); dan Savitri (2013).

> lebih murah, pembukaan wilayah-wilayah baru sebagai bagian dari dinamika ruang-ruang akumulasi modal, dan penetrasi terhadap formasi sosial yang ada oleh hubungan-hubungan sosial kapitalis dan tatanan kelembagaannya (contohnya aturan kontrak dan kepemilikan pribadi) membuka jalan bagi penyerapan surplus modal maupun tenaga kerja. Namun, ekspansi reorganisasi dan rekonstruksi geografis sering menjadi perusak nilai-nilai yang telah menancap dalam pada tempat-tempat itu (terikat secara sosial pada tanah), dan juga bagi nilai-nilai yang belum melembaga.[10]

Accumulation by dispossession merupakan reformulasi Harvey atas "akumulasi primitif" setelah ia mengolah teori *under-consumption* dari Rosa Luxemberg, dalam karyanya *The Accumulation of Capital* (1968). Menurutnya, banyak teori Marxis mengenai akumulasi "mengabaikan proses akumulasi yang terbentuk melalui berbagai macam tindakan perampasan, penipuan, dan kekerasan yang diperlakukan atas berbagai hal di 'keadaan awal' yang dianggap tidak lagi relevan atau (di sini ia kemudian merujuk pada Rosa Luxemberg) yang diperlakukan terhadap yang berada 'di luar dari' kapitalisme yang berlaku bagaikan suatu sistem tertutup." Selanjutnya, "mengevaluasi kembali peran yang menetap dan terus berkelanjutan dari praktik-praktik buas 'akumulasi primitif' atau 'akumulasi awal-mula' dalam satu geografi sejarah akumulasi modal, sungguh merupakan tugas yang mendesak sebagaimana akhir-akhir ini disampaikan oleh para komentator." Harvey merujuk pada Perelman (2000), de Angelis (2000), dan perdebatan besar-besaran dalam *The Commoner*. Menurutnya,

> apa yang dilakukan melalui akumulai melalui perampasan adalah melepaskan serangkaian aset (termasuk tenaga kerja) dengan biaya yang sangat rendah (dan dalam banyak hal sungguh tanpa biaya). Modal yang telah terakumulasi berlebihan dapat digunakan untuk merampas rangkaian aset tersebut dan segera dapat membawanya ke dalam suatu penggunaan yang menguntungkannya. (Harvey 2003: 149)

Harvey memutuskan untuk meluaskan proses ini dan menamakannya *accumulation by disposession* karena ia merasa "adalah janggal untuk menyebut suatu proses yang berkelanjutan dari 'akumulasi primitif' atau 'akumulasi awal-mula'" (Harvey 2003: 144). Dalam karyanya "Comment in Commentaries" (Harvey 2006a), yang ditulisnya sebagai tanggapan atas sejumlah komentar serta kritik atas bukunya *New Imperialism* (2003), Harvey berkeras bahwa

10. Apa yang dikemukakan Harvey ini merupakan ekspresi dari upayanya yang bersungguh-sungguh mengelaborasi konsep ruang (*space*) dalam ekonomi-politik, ilmu sosial dan humaniora (Harvey 2003, 2005, 2006). Usaha ini pada mulanya dirintis oleh Henry Lefebrve, seorang filsuf Marxian dari Perancis, yang dalam karya klasiknya *The Production of Space* (1974/1991).

> praktik-praktik kanibalistik dan predatoris yang terjadi terus di negara-negara kapitalis maju dengan kedok privatisasi, reformasi pasar, pengetatan anggaran kesejahteraan, dan neoliberalisasi lebih cocok apabila ditampilkan sebagai akumulasi melalui perampasan. Akumulasi ini secara kualitatif dan teoretis berbeda dari apa yang terjadi pada masa awal kapitalisme. (Harvey 2006a: 158)

Alat konseptual *accumulation by disposession* inilah yang terus-menerus kami pelajari dan pekerjakan dalam memahami masalah-masalah agraria di Indonesia. Hal ini tertuang dalam artikel kami (Takeshi Ito, Noer Fauzi Rachman, Laksmi A. Savitri) yang terbit di *Journal of Peasant Studies* (2014): "Power to Make Land Dispossession Acceptable: A Policy Discourse Analysis of the Merauke Integrated Food and Energy Estate (MIFEE), Papua, Indonesia". Juga "Kapitalisme, Perampasan Tanah Global, dan Agenda Studi Gerakan-gerakan Agraria" (Rachman dan Savitri 2011); *Korporasi dan Politik Perampasan Tanah* (Savitri 2013); "Meninjau Kembali Teorisasi Mengenai Desentralisasi, *Community Driven Development*, dan Kapitalisasi Agraria" (Rachman 2018); serta, satu film dokumenter bersama Yuslam Fikri Ansari (2012) berjudul "Makan Malin Anim".

Penutup

Naskah ini telah menunjukkan cara bagaimana saya mempelajari sejumlah konsep analitis sebagai alat kerja kajian agraria Indonesia, dengan fokus menunjukkan andil Gunawan Wiradi sebagai jembatan pengetahuan. Melalui jasanya dan guru-guru lainnya, saya bisa menjelajahi suatu bidang yang sekarang bernama kajian agraria kritis (Edelman dan Wolford 2017), dan menguasai alat-alat kerja konseptual analitis yang sangat penting karena keampuhannya.

Gunawan Wiradi mengajarkan bahwa menekuni kajian-kajian agraria selayaknya digerakkan oleh motivasi berpihak pada rakyat. Dengan merujuk pada karya klasik Max Weber, "Politics as Vocation" (materi kuliah yang disampaikan di University of Munich pada Januari 1919), Wiradi (2009: 291) menegaskan:

> Seorang peneliti yang peduli pada nasib dan masa depan bangsanya, dan yang batinnya meronta melihat kemelaratan yang dialami oleh rakyatnya, tidak bisa lain kecuali harus menjadi peneliti yang memiliki semangat vokasional.

Guru memberikan bekal dan kesempatan kepada generasi selanjutnya untuk tumbuh, berkembang, dan tampil dalam tantangan yang berbeda-beda. Murid *ngalap berkah* dari guru. Guru juga menyadari, mengakui, dan sadar-diri bahwa ia akan menjadi generasi yang terdahulu, akan meninggal, dan ditinggalkan di masa lampau oleh generasi baru yang akan hidup lebih lama pada hari ini dan masa yang akan datang. Generasi baru memang menerima warisan, untuk hidup sekarang dan pada masa depan. Mereka tidak akan terpaku ke masa lampau, bahkan sebagian generasi baru enggan menengok ke masa lampau, sebab seperti judul buku Marshall Breman (1982 [1971]), yang mengambil adagium masyhur dari Karl Marx, "*all that solid melts into air*," semua yang mapan menguap ke udara begitu saja.

Selain berjasa sebagai jembatan pengetahuan, semangat vokasional inilah yang diwariskan Gunawan Wiradi kepada para *scholar-activists*. Ia sering berulang-ulang menyampaikan kepada murid-muridnya, "Tiap-tiap generasi itu anak zamannya, dan tiap zaman memiliki *zeitgeist*, *spirit of the time*, jiwa zamannya tersendiri," yang menandakan dirinya gundah gulana dan sekaligus menyadarkan dirinya sendiri bahwa apa yang diharapkannya tidak berjalan sebagaimana ia bayangkan.

Satu kali, ia mengubah partikel "lah" menjadi "kan" saat menulis lirik lagu kebangsaan Indonesia Raya stanza ketiga, bait ketiga, menjadi: "Slamatkan rakyatnya, Slamatkan putranya, pulaunya, lautnya, semuanya." Hal itu sengaja dilakukannya, pada saat menulis artikel "Lagu Kebangsaan dan Nasionalisme: Suatu Renungan Ringkas" (Wiradi 2004), untuk menghasilkan satu efek yang diinginkan, yang menurut saya adalah untuk menekankan urgensi ideologis dalam rangka menyelamatkan tanah air Indonesia, di tengah banyak orang yang tidak tahu mengenai lirik aslinya sebagaimana dimuat dalam PP Nomor 44 Tahun 1958, dan juga UU Nomor 24 Tahun 2009 tentang Bendera, Bahasa dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan.

Saya termasuk murid yang dipengaruhinya, dan yang kemudian terpengaruh sedemikian rupa sehingga membuat buku *Panggilan Tanah Air* (2017), yang menawarkan cara baru mengetahui situasi tanah air yang porak-poranda, sebagai akibat dari reorganisasi ruang yang dilakukan oleh berbagai pihak demi keberlangsungan hidup akumulasi modal perusahaan-perusahaan kapitalis skala dunia •

Pustaka

DE ANGELIS, M. 2001. "Marx and Primitive Accumulation: The Continuous Character of Capital's 'Enclosures'." *The Commoner* 2 (September). Tersedia di www.thecommoner.org.

___. 2004. "Separating the Doing and the Deed: Capital and the Continuous Character of Enclosures." *Historical Materialism* 12: 57–87.

___. 2007. *The Begining of History: Value Struggles and Global Capital*. London (Inggris): Pluto Press.

BERMAN, M. (1982 [1971]). *All That Is Solid Melts into Air: The Experience of Modernity*. New York (Amerika Serikat): Penguin.

EDELMAN, M. dan W. WOLFORD. 2017. "Introduction: Critical Agrarian Studies in Theory and Practice." *Antipode* 49 (4): 959–976.

FAUZI, N. 1999. *Petani dan Penguasa: Dinamika Perjalanan Politik Agraria Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, INSISTPress, dan Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA).

FAUZI, N. dan B. FIDRO, penyunting. 1995. *Pembangunan Berbuah Sengketa: Kumpulan Kasus Pertanahan Sepanjang Orde Baru*. Medan: Yayasan Sintesa dan Serikat Petani Sumatera Utara.

FAUZI, N. dan E. FARYADI E., penyunting. 1995. *Perlawanan Kaum Tani: Analisis terhadap Gerakan Petani Indonesia Sepanjang Orde Baru*. Medan: Yayasan Sintesa dan Serikat Petani Sumatera Utara.

HARMAN, B.K., P. IRIANTO, dan S. PRAWANA, penyunting. 1995. *Pluralisme Hukum Pertanahan dan Kumpulan Kasus Tanah*. Jakarta: YLBHI.

HARVEY, D. 2003. *The New Imperialism*. Oxford (Inggris): Oxford University Press.

___. 2005. *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford (Inggris): Oxford University Press.

___. 2006a. "Comment on Commentaries." *Historical Materialism* 14: 157–166.

___. 2006b. *Space of Global Capitalism: Toward a Theory of Uneven Geographical Development*. London (Inggris): Verso.

ITO, T., N.F. RACHMAN, dan L.A. SAVITRI. 2011. "Naturalizing Land Disposession: A Policy Discourse Analysis of the Merauke Integrated Food and Energy Estate." Makalah untuk the International Conference on Global Land Grabbing, Sussex University, Inggris.

___. 2014. "Power to Make Land Dispossession Acceptable: A Policy Discourse Analysis of the Merauke Integrated Food and Energy Estate (MIFEE), Papua, Indonesia." *The Journal of Peasant Studies* 41 (1): 29–50.

JACOBY, E.H. 1961. *Agrarian Unrest in Southeast Asia*. Bombay (India): Asia Publishing House.

___. 1971. *Man and Land: The Essential Revolution*. New York (Amerika Serikat): Random House.

LANDSBERGER, H.A. 1974. *Rural Protest: Peasant Movements and Social Change*. London (Inggris): Macmillan Press.

LANDSBERGER, H.A. dan Y.G. ALEXANDROV. 1984. *Pergolakan Petani dan Perubahan Sosial*. Jakarta: Rajawali.

LEFEBVRE, H. 1991 (1974). *The Production of Space*. Oxford (Inggris): Blackwell.

KARTODIRDJO, S. 1973. *Protest Movements in Rural Java: A Study of Agrarian Unrest in the Nineteenth and Early Twentieth Centuries*. Singapura: Oxford University Press.

___. 1984. *Pemberontakan Petani Banten*. Jakarta: Pustaka Jaya.

KORVER, A.P.E. 1985. *Sarekat Islam: Gerakan Ratu Adil*. Jakarta: Grafiti Press.

MIGDAL, J.S. 1974. *Peasants, Politics, and Revolution*. Princeton (Amerika Serikat): Princeton University Press.

MARX, K. 1976. *Capital*. Vol. 1. Harmondsworth (Amerika Serikat): Penguin Books.

ONGHOKHAM. 1991. *Rakyat dan Negara*. Jakarta: Sinar Harapan.

PAIGE, J.M. 1988. *Agrarian Revolution, Social Movement and Export Agriculture in the Underdeveloped World*. London (Inggris): Macmillan.

___. 1988. "One, Two, or Many Vietnams? Social Theory and Peasant Revolution in Vietnam and Guatemala." Dalam *Global Crises and Social Movements, Artisan, Peasant, Populists and The World Economy*, disunting oleh E. BURKE, 115–179. Colorado (Amerika Serikat): Westview Press.

___. 2004. *Revolusi Agraria, Gerakan Sosial dan Pertanian Ekspor di Negara-Negara Dunia Ketiga*. Pasuruan: Pedati.

PELZER, K.J. 1985. *Toen Keboen dan Petani: Politik Kolonial dan Perjuangan Agraria*. Jakarta: Sinar Harapan.

___. 1991. *Sengketa Agraria: Pengusaha Perkebunan Melawan Petani*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

PERELMAN, M. 2000. *The Invention of Capitalism: Classical Political Economy and the Secret History of Primitive Accumulation*. Durham (Inggris): Duke University Press.

RACHMAN, N.F. 2011. "Resurgence of Land Reform Policy and Agrarian Movements in Indonesia." Disertasi di University of California, Berkeley, Amerika Serikat.

___. 2012. *Land Reform dari Masa ke Masa*. Yogyakarta: Tanah Air Beta dan Konsorsium Pembaruan Agraria.

___. 2012. "Meninjau Kembali Teorisasi Mengenai Desentralisasi, *Community Driven Development*, dan Kapitalisasi Agraria." *Bhumi* 4 (1): 2–23.

___. 2017. *Panggilan Tanah Air*. Yogyakarta: INSISTPress.

___. 2018. *Land Reform dan Gerakan Agraria Indonesia*. Yogyakarta: INSISTPress.

RACHMAN, N.F. dan L.A. SAVITRI. 2011. "Kapitalisme, Perampasan Tanah Global, dan Agenda Studi Gerakan-Gerakan Agraria." *Dignitas* 7 (2).

RACHMAN, N.F. dan A. SANTOSO. 2013. "Gambar Sebagai Senjata: Memorabilia Kalender-Poster *Tanah untuk Rakyat* 1991." Dalam *Gambar Adalah Senjata*, disunting oleh Y. YATMAKA, 134–155.

SAVITRI, L.A. 2013. *Korporasi dan Politik Perampasan Tanah*. Yogyakarta: INSISTPress.

TAUCHID, M. 1952. *Masalah Agraria sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Indonesia*. Jilid 1 dan 2. Jakarta: Tjakrawala.

TJONDRONEGORO, S.M.P. dan W. WIRADI W., penyunting. 1986. *Dua Abad* Penguasaan Tanah: Pola Penguasaan Tanah Pertanian di *Jawa* dari Masa ke Masa. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

WEBSTER, N. 2002. *Understanding the Evolving Diversities and Originalities in Rural Social Movements in the Age of Globalization*. Rome (Italia): United Nations Research Institute on Social Development.

WIRADI, G. 1985. Ketenagakerjaan dalam Struktur Agraria di Pedesaan Jawa." Dalam *Pembangunan Desa dan Lembaga Swadaya Masyarakat*, disunting oleh P. HAGUL. Jakarta: Rajawali Press.

___. 1986. "Kepenguasaan Tanah dalam Perspektif Transformasi Struktural." Makalah disajikan pada Kongres Ilmu Pengetahuan Nasional (KIPNAS) IV, LIPI, Jakarta, September 1986.

___. 1993. "Mengulas Kembali Teori Chayanov." Makalah disampaikan pada diskusi Ikatan Sosiologi Cabang Bogor, Bogor, 12 Juni 1993.

___. 2001. *Reforma Agraria: Perjalanan yang Belum Berakhir*. Yogyakarta: INSISTPress dan Pustaka Pelajar.

___. 2004. "Lagu Kebangsaan dan Nasionalisme." https://sajogyoinstitute.wordpress.com/2013/09/20/lagu-kebangsaan-dan-nasionalisme/ (diunduh pada 4 April 2015).

___. 2009. *Metodologi Studi Agraria. Karya Terpilih Gunawan Wiradi*. Disunting oleh M. SHOHIBUDDIN. Bogor: Sajogyo Institute bekerjasama dengan Departemen Sains, Komunikasi dan Pengembangan Masyarakat IPB dan Pusat Kajian Agraria (PKA) IPB.

WOLF, E. 1966. *Peasants*. Englewood Cliffs, New Jersey (Amerika Serikat): Prentice-Hall.

___. 1969. *Peasant Wars of the Twentieth Century*. New York (Amerika Serikat): Harper and Row.

WOOD, E.M. 2002. *The Origin of Capitalism: A Longer View*. London (Inggris): Verso.

LUBIS, T.M. dan F. ABDULLAH, penyunting. 1981. *Laporan Keadaan Hak Asasi Manusia di Indonesia 1979*. Jakarta: YLBHI.

___. 1980. *Langit Masih Mendung: Laporan Keadaan Hak Asasi Manusia di Indonesia 1980*. Jakarta: YLBHI dan Sinar Harapan.

___. 1981. *Laporan Keadaan Hak Asasi Manusia di Indonesia 1981*. Jakarta: YLBHI dan Sinar Harapan.

KUSUMAH, M.W. *et al.*, penyunting. 1986. *Laporan Keadaan Hak Asasi Manusia di Indonesia 1982–1983*. Jakarta: YLBHI.

___. 1987. *Potret Keadilan Indonesia: Laporan Keadaan Hak Asasi Manusia di Indonesia 1984–1985*. Jakarta: YLBHI.

BAUT, P.S., penyunting. 1989. *Remang-Remang Indonesia: Laporan Keadaan Hak Asasi Manusia di Indonesia 1986*. Jakarta: YLBHI.

KUSUMAH, M.W., penyunting. 1990. *Laporan Keadaan Hak Asasi Manusia di Indonesia 1989*. Jakarta: YLBHI.

RUSWANDI *et al.*, penyunting. 1990. *Laporan Keadaan Hak Asasi Manusia di Indonesia 1990*. Jakarta: YLBHI.

KUSUMAH, M.W. *et al.*, penyunting 1991. *Demokrasi Masih Terbenam: Laporan Keadaan Hak Asasi Manusia di Indonesia 1991*. Jakarta: YLBHI.

KUSUMAH, M.W., penyunting. 1992. *Demokrasi di Balik Keranda: Catatan Keadaan Hak Asasi Manusia di Indonesia 1992*. Jakarta: YLBHI.

KUSUMAH, M.W., penyunting. 1993. *Demokrasi Antara Represi dan Resistensi: Laporan Keadaan Hak Asasi Manusia di Indonesia 1993*: YLBHI.

HARMAN, B.K. *et al.*, penyunting. 1995. *Catatan Keadaan Hak Asasi Manusia di Indonesia 1994*. Jakarta: YLBHI.

SUPRIATMA, A.M.T., penyunting. 1997 (1996). *Tahun Kekerasan: Potret Pelanggaran HAM di Indonesia*. Jakarta: YLBHI.

YAPUSHAM. 1995. INDEX Pelanggaran HAM – YAPUSHAM, No. 1/1/95.

___. 1996. INDEX Pelanggaran HAM - YAPUSHAM, No. 2/2/96.

___. 1997. INDEX Pelanggaran HAM - YAPUSHAM, No. 3/3/97.

4

Gunawan Wiradi, Politik, dan Gerakan Agraria

IWAN NURDIN

TELEPON berdering. Di seberang sana, seorang tokoh politik memberi tahu hal penting. Pemerintah Soeharto menawarkan Gunawan Wiradi (GWR) posisi sebagai anggota MPR periode 1998–2003. Tak perlu disebutkan nama tokoh yang menelepon, yang pasti ia meminta GWR segera menjawab tawaran tersebut. Dengan alasan harus berkonsultasi dengan keluarga, GWR tidak segera memberi keputusan. Minta waktu.

Semalaman ia berpikir keras, menimbang-nimbang untung rugi dari tawaran tersebut. Bahasa sekarang bisalah kita sebut Pak GWR sedang galau. Ia tahu ini bukan telepon *hoax*, atau PHP (pemberi harapan palsu) ala bahasa anak zaman milenial. Besoknya, ia bergegas menemui Prof. Sajogjo. Prof. Sajogjo mengatakan bahwa tentu hati nurani GWR sudah punya jawabannya. Ya, ia mengatakan bahwa ia lebih condong menolak tawaran tersebut. Prof. Sajogjo menyetujui: itulah pemikiran dan panduan nurani yang terbaik.

Seloroh tapi serius GWR mengatakan: "Jika saja saya salah hitung, mungkin saya akan dicap sebagai pendukung Orde Baru." Dalam politik, khususnya di Indonesia, salah langkah dalam politik bisa membuat seseorang menjadi pecundang dan pesakitan. Sesuatu yang mungkin tak perlu ada dalam suatu sistem politik yang normal. Bisa juga sih tidak terjerembab ke dalam pilihan-pilihan yang menyakitkan tersebut. Meskipun salah langkah (lebih tepatnya, kalah), tersedia posisi yang bisa diisi dengan cepat, syaratnya bisa menjadi bunglon! Kami berdua (GWR dan saya) terkekeh bersama, sambil mengisap rokok.

Cerita di atas saya dapatkan saat kami membahas masalah politik. Tema yang sering dianggap penting namun seperti tabu dilakukan oleh kalangan aktivis *cum* intelektual. Padahal, hampir semua orang mafhum bahwa reforma agraria adalah perkara politik. Bicara hal ini tentu tidak dapat lepas dari satu hal pokok: kekuasaan.

Asal-Usul Gerakan Agraria

Cerita tadi adalah pintu pembuka bagi saya untuk membahas soal gerakan agraria dan politik. Kita tahu, masuknya gerakan agraria ke dalam pusaran politik kekuasaan sebenarnya telah banyak dilakukan oleh para aktivisnya, terlebih sejak 1998 hingga sekarang. Paling populer yang diketahui publik adalah menitipkan

salah satu agenda reforma agraria seperti penyelesaian konflik ke proses kekuasaan melalui "kontrak politik". Perkara semacam ini mungkin beberapa tahun lagi akan disebut naif, meskipun pada masanya terbilang cukup hebat. Selain kontrak politik, ada juga advokasi perubahan kebijakan. Misalnya, mendorong kebijakan yang mempercepat realisasi reforma agraria. Lainnya yang terbaru adalah ikut serta dalam pertarungan politik, mulai dari menjadi tim sukses kandidat hingga menjadi kandidat itu sendiri.

Sebelum membahas praktik politik aktivis dan organisasi gerakan agraria kekinian, saya mengajak pembaca sekalian untuk bertamasya sebentar ke era 1980-an akhir. Saat itu, gerakan agraria, khususnya gerakan tani, mulai bangkit kembali secara perlahan pada masa Orde Baru. Namun, pada era tersebut masyarakat diawasi secara ketat oleh pemerintah untuk menjauhi aktivitas yang berbau politik dan ideologi (depolitisasi dan deideologisasi).

Menjauhkan masyarakat desa sebagai lokasi kaum tani dari aktivitas politik kita kenal dengan istilah "massa mengambang". Selain itu, dalam rangka memuluskan pengambilalihan sumber-sumber agraria di desa, seluruh desa di Indonesia diseragamkan dan dilucuti sepenuhnya dari kekuasaan mereka atas wilayahnya. Itulah puncak dari kebijakan depolitisasi dan deideologi desa. Namun yang tak banyak dibahas, ada semacam peninggalan penting dari pengorganisasian era Orde Baru, dan dalam beberapa hal bertahan hingga sekarang ini, yakni sebuah organisasi gerakan yang menolak untuk berhubungan secara organisasional (baca: strategi independensi) dengan partai politik, apalagi dengan pemerintah.

Pelucutan pemerintahan desa atas sumber-sumber agraria mengakibatkan apa yang disebut sebagai perampasan tanah. Hal ini semakin tampak nyata ketika dibarengi kehadiran investasi di wilayah pedesaan yang umumnya berupa perkebunan dan perhutanan. Inilah titik pertama pengorganisasian gerakan agraria di masa Orde Baru. Awalnya, gerakan agraria tumbuh oleh kreativitas dari para aktivis gerakan—biasanya kaum terpelajar dan atau kelas menengah perkotaan—dengan cara menumbuhkan solidaritas sosial yang baru ke dalam tubuh organisasi.

Para aktivis gerakan agraria mendorong tumbuhnya solidaritas di kalangan tani pada masa Orde Baru melalui sesuatu yang ada dan langsung dialami dan di dalam penderitaan kaum tani, semisal konflik agraria. Sehingga, dari solidaritas bersama ini tumbuhlah identitas gerakan dengan menjadikannya sebagai sebuah serikat/organisasi petani.

Dari proses ini dapat diketahui bahwa pertumbuhan terpenting dan sangat awal dari gerakan pembaruan agraria pada masa Orde

Baru adalah kemampuan para aktivis gerakan memetamorfosiskan ketakpuasan masyarakat menjadi suatu ikatan solidaritas dan kemudian ke dalam sebuah organisasi. Ikatan ini dibangun dari proses interaksi bersama-sama antara para aktivis dengan rakyat yang dengan segala kreativitasnya memanggil penderitaan yang tengah dialami oleh rakyat ke dalam suatu "konfrontasi" terhadap politik agraria yang tengah berlaku. Inilah yang menimbulkan perasaan dan ikatan bersama yang mewujud di dalam organisasi perlawanan.

Jadi, ciri-ciri awal gerakan pembaruan agraria adalah gerakan advokasi penyelesaian beragam kasus/sengketa agraria yang berisi para korban konflik berikut aktivis pembelanya. Gerakan agraria tersebut tumbuh disebabkan oleh langkah kolektif dari sekumpulan orang-orang yang merasakan penderitaan yang sama dalam satu rezim penguasaan tanah yang mengeksploitasi mereka. Jangan heran, organisasi-organisasi yang tumbuh pada tahap awal ini biasanya dikenali dengan nama-nama seperti Komite Solidaritas untuk Pembangunan Kedung Ombo (KSPKO), Paguyuban Petani Korban PT Segayung, dan lain-lain.

Apa masalahnya dari pertemuan sekelompok massa yang mengidentifikasi dirinya dan berwatak sebagai korban dan si *cowboy* penyelamat kelas menengah ini di dalam gerakan agraria?

Begini: organisasi didirikan karena ada konflik agraria, kemudian pekerjaan utamanya menyelesaikan konflik agraria. Bukankah pekerjaan ini, jika tidak disadari, adalah proses untuk pada kesudahannya menghilangkan alasan utama dari keberadaan organisasi? Mungkin inilah sebab utama mengapa jika kasus konflik selesai, hanya sedikit dari organisasi semacam ini yang bertahan hidup karena alasan keberadaannya menjadi sirna. Semakin rumit jika kasusnya tak kunjung selesai, sebab terjadi demoralisasi di tubuh organisasi itu.

Dalam advokasi penyelesaian kasus, jalur hukum kerap tidak banyak menolong dalam menyelesaikan konflik agraria di Indonesia. Selain karena proses pengadilan yang tidak banyak berpihak kepada kaum papa, juga sering kali proses itu justru memberi suaka bagi relasi korban dan penyelamat yang hendak diputus. Akhirnya, secara sadar dipilihlah jalur nonlitigasi untuk memainkan peran utama. Pengorganisasian, mobilisasi massa, kampanye, dan lobi-lobi menjadi hal utama. Hal ini tentu didasarkan keinginan untuk mengorganisir dalam rangka mendirikan organisasi massa yang luas. Sementara itu, jalur hukum lebih banyak diarahkan untuk menyelesaikan soal-soal kriminalisasi tokoh-tokoh gerakan. Sebab, kriminalisasi adalah cara rezim menghancurkan pertumbuhan organisasi.

Para korban konflik yang bergabung ke dalam organisasi ini, melalui suatu pendidikan berorganisasi dan aksi massa kemudian secara meyakinkan menjadi agen-agen perubahan. Suatu transformasi watak dari korban menjadi pejuang. Tentu tidak banyak. Sementara, karakter aktivis perkotaan yang baru terjun ke lapangan atau bersolidaritas di perkotaan masih berkutat pada karakter juru selamat. Dibuatlah alur pendidikan lain buat kelompok ini sebelum terjun ke lapangan.

Perubahan organisasi berbasis kasus konflik kemudian sedikit demi sedikit berubah. Hal ini dicirikan dengan perubahan organisasi menjadi serikat yang berwatak teritorial. Mulai dari kampung, kabupaten, provinsi hingga afiliasi ke organisasi nasional. Selain itu, perubahan lain adalah banyak wilayah okupasi tanah berhasil melakukan transformasi sosial. Sebagai misal, sekelompok buruh kebun di sekitar perkebunan telah berubah menjadi petani rumah tangga yang mandiri. Pada wilayah-wilayah hutan produksi, banyak kelompok tani telah berhasil mengubah corak bertanam monokultur milik perusahaan perhutanan menjadi sistem wanatani yang mandiri. Dengan cara pandang yang lain, sebenarnya telah lahir kantong-kantong "revolusi agraria" di lokal-lokal Indonesia meski skalanya masih pada level kampung.

Transformasi Gerakan Agraria

Setelah tumbangnya Orde Baru, beberapa organisasi gerakan agraria di daerah, lewat tali-temali perkawanan ideologis para aktivis, menjadi motor utama yang mendorong lahirnya gerakan tani, gerakan masyarakat adat, dan gerakan sosial lainnya di tingkat nasional. Gerakan nasional ini selain diharapkan sebagai bentuk representasi gerakan pembaruan agraria, juga dimaksudkan untuk menjaga eksistensi dari kantong lokal pembaruan agraria.

Karena tujuan ini, gerakan pembaruan agraria khususnya gerakan tani di tingkat nasional kemudian berfungsi sebagai terusan perjuangan, sebagai pengeras suara dari berbagai rangkaian persoalan yang dialami anggotanya di tingkat lokal. Pada awalnya, gerakan nasional adalah kelompok utama yang membenarkan apa-apa yang tengah dilakukan dan terjadi di tingkat lokal (*reclaiming*, okupasi, pendidikan, dan pengorganisasian) dengan cara melakukan advokasi ke dalam tubuh-tubuh kekuasaan negara (pemerintah, DPR, Komnas HAM). Upaya ini bertujuan agar serikat-serikat di tingkat lokal itu bisa tetap eksis, membesar, atau bermetamorfosis.

Selain itu, gerakan pembaruan agraria juga memainkan peran dalam advokasi kebijakan yang bertujuan agar kebijakan politik di

tingkat nasional memberi ruang lebih besar dan luas bagi tumbuhnya gerakan-gerakan pembaruan agraria di aras lokal. Sedikit banyak, hasil dari gerakan nasional tersebut adalah memberikan ruang bagi proses di tingkat lokal. Pada beberapa organisasi terjadi perkembangan yang penting. Salah satunya adalah kemampuan gerakan agraria di daerah-daerah memanfaatkan ruang politik yang tengah dibuka oleh negara, seperti pemilihan kepala desa, Badan Permusyawaratan Desa (BPD), kepala daerah, parlemen lokal, parlemen nasional, dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD).

Beragamnya perkembangan organisasi perjuangan pembaruan agraria di Indonesia ini menuntut para pelaku gerakan untuk membawa beragam kekhususan dalam satu perspektif politik yang lebih umum. Lebih-lebih pada organisasi gerakan agraria yang bersifat nasional. Sebab, ada yang masih pada tahap membangun organisasi dengan mengandalkan semangat solidaritas sesama korban konflik agraria, ada yang tertatih-tatih belajar mengokupasi tanah dengan risiko kriminalisasi, ada gerakan yang sudah menggarap lahan dengan sangat kuat, hingga ada gerakan yang telah berbicara politik kekuasaan.

Dalam suasana semacam ini, sebenarnya organisasi nasional yang berbasis massa yang beragam tersebut penting untuk membangun konfederasi organisasi nasional yang lebih kokoh. Dari sini bisa dibicarakan langkah-langkah politik pembesaran organisasi dan pengaruh politik secara terus-menerus. Tentu saja juga turut mengujicobakannya.

Reforma Agraria dari Bawah

Bicara politik, tentu membutuhkan massa pendukung. Kita telah membicarakan secara singkat tahapan-tahapan mengubah suatu organisasi dari berwatak korban menjadi organisasi perjuangan yang tangguh.

Dalam satu pertemuan dengan organisasi tani yang mengalami konflik agraria saya katakan bahwa perjuangan mereka bukan semata-mata perjuangan tanah. Tentu setelah berkali-kali bertemu. Kalau cuma tanah, bisa jadi hitungan ekonominya rugi. Sebab, jika kita menghitung ongkos perjuangan yang dikeluarkan sudah bisa digunaan buat membayar tanah yang diperjuangkan tersebut. Saya sering membuatkan kalkulasi sederhana: biaya yang telah dikeluarkan dalam perjuangan mereka seperti biaya pertemuan, biaya mobilisasi, biaya kehilangan jam kerja, biaya pribadi yang keluar dalam kegiatan-kegiatan organisasi bisa jadi melampaui dari harga pasar tanah yang diperjuangkan.

Begitu juga terkait dengan aksi massa. Jika targetnya adalah mendapat perhatian melalui media massa, tentu rugi besar. Sebab, jika tujuannya hanya demikian, lebih baik seluruh anggota organisasi iuran untuk membeli jam tayang siaran televisi atau memasang iklan tuntutan mereka di beberapa koran. Lebih gampang dan tidak akan ada salah tulis atau kutip dari para jurnalis. Namun lebih dari semua itu, membangun kepercayaan diri pada gerakan massa, menumbuhkan keberanian, mendobrak kebisuan, menuntut hak sebagai warga negara berdaulat adalah hal-hal fundamental yang tak ternilai.

Saat beberapa pejabat politik, anggota Komnas HAM, anggota DPR mendatangi masyarakat basis, kita juga memahami bahwa ini bukan semata-mata bagian penyelesaian kasus. Bahkan mungkin tidak ada dampak segera pada penyelesaian kasus. Namun bagi para pengorganisir, kunjungan ini adalah pemberi kabar kepada pihak-pihak yang tidak suka agar berpikir ulang untuk mengganggu. Sebab, petani desa mempunyai banyak kawan solidaritas. Secara berseloroh saya sering bilang, mereka yang datang itu kita posisikan mirip "memedi sawah" yang membuat hama-hama minggir sementara, meski tak benar-benar lenyap.

"Jika bukan hanya tanah, lalu apa, Bung?" tanya mereka. Ya, tanah sebagai alat produksi kaum tani adalah cara membangun suatu masyarakat baru. Jadi ingat zaman mahasiswa dulu, kita mengidealisasikan sebuah masyarakat yang demokratis secara politik, sejahtera secara ekonomi, adil secara sosial, dan partisipatif secara budaya. Komplit dalam satu piring.

Di sinilah kami bertemu dengan konsep *Agrarian Reform by Leverage* (ARBL) yang kerap diulas dan diajarkan oleh Gunawan Wiradi. Reforma agraria yang didorong dari bawah, bukan semata-mata hasil dari kebaikan hati penguasa. Namun, bukan berarti hal ini tidak membutuhkan negara. Kenyataan lapangan dan taktik-taktik yang selama ini digunakan ternyata adalah bahan baku yang penting untuk mewujudkan gagasan tersebut di tingkat tapak.

Desa Mandiri Agraria (Damara)

Maka dimulailah satu perjalanan untuk mewujudkan penguasaan teritorial kaum tani dalam konsep Desa Maju Reforma Agraria (Damara). Beberapa tulisan singkat soal langkah-langkah membangun Damara yang berasal pengalaman-pengalaman dan kisah keberhasilan beberapa serikat tani lantas coba dikumpulkan kembali dan diujicobakan lagi di tempat-tempat baru.

Pada 2014 lahir UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Ini juga UU yang didorong kalangan gerakan dengan segala plus minusnya.

Saya merasa inilah alat politik yang paling baik untuk mewujudkan ARBL dari Gunawan Wiradi. Apalagi, skripsi sarjana muda Pak GWR mengisahkan *land reform* di Ngandagan, Purworejo, Jawa Tengah yang dijalankan di bawah kepemimpinan progresif dari seorang lurah.

"Maksudmu kepala desa ditugaskan menjalankan reforma agraria di tingkat desa?" Bukan. Namun, kombinasi peluang yang disediakan melalui program reforma agraria dan pelaksanaan UU Desa adalah peluang yang tersedia dan harus digunakan sebaik-baiknya. Damara tampaknya akan bisa lebih mudah dijalankan oleh gerakan agraria yang menduduki kekuasaan politik di tingkat desa. Dengan kekuasaan ini, maka bisa didorong kombinasi dan sinergi antara pembaruan agraria dan pembaruan desa.

Saya mengusulkan Damara sebagai suatu gerakan agraria di tingkat desa untuk melakukan pembaruan tata kuasa, tata guna, tata kelola, tata produksi hingga tata konsumsi yang berpihak kepada petani/keluarga petani miskin (petani gurem dan petani yang tidak memiliki tanah/buruh tani).

Pembaruan tata kuasa atas struktur agraria di pedesaan sangat ditentukan oleh sejauh mana lokasi-lokasi pelaksanaan reforma agraria yang akan dijalankan oleh pemerintah menyasar lokasi-lokasi yang selama ini tumpang tindih dengan yurisdiksi perhutanan, izin pengelolaan hutan, hak pengusahaan perkebunan hingga izin pengusahaan lain seperti pertambangan dan pertanian. Tumpang tindih inilah akar bagi konflik agraria dan kriminalisasi yang dialami oleh masyarakat. Perubahan tata kuasa tersebut akan membuat proses perubahan tata guna, tata kelola, dan tata produksi agraria hingga tata konsumsi berkembang secara lebih baik.

Pembaruan tata guna tanah di pedesaan yang didorong secara partisipatif akan membentuk imajinasi kolektif warga desa atas arah pembangunan yang dilakukan di wilayahnya. Sementara perubahan tata kelola dan tata produksi agraria di pedesaan diharapkan untuk membentuk kohesi sosial ekonomi baru, menggantikan tata kelola dan produksi lama yang individualistis. Harapan lain dari perubahan tata kelola, tata produksi hingga tata konsumsi di tingkat desa adalah akan memupus rantai keterhisapan ekonomi desa.

Jika pemerintah belum menjalankan program reforma agraria sebagaimana janjinya, atau menjalankan pada lokasi yang berbeda, konsep Damara sebenarnya tetap relevan dijalankan oleh pemerintah desa dengan melakukan asesmen sosial-ekonomi berbasis agraria di tingkat desa kemudian dirumuskan ke dalam kerangka proses penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Desa dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) Desa. Dalam

RPJM Desa dan RKP Desa ini kemudian disusun indikator-indikator perubahan tata kuasa, tata guna, tata kelola, tata produksi yang hendak dijalankan oleh pemerintah desa, BPD, dan masyarakat desa secara sinergis. Dengan perubahan-perubahan ini, diharapkan secara dinamis akan menopang kematangan demokrasi di desa dan Indonesia secara keseluruhan.

Mungkin kita perlu diskusi lebih mendalam untuk mewujudkan ini dalam praktik lapangan.

Penutup

Bagi saya, dalam dua dekade reformasi ini, ada banyak kesempatan, ada banyak titik kemenangan, meskipun juga ada kekalahan bagi gerakan sosial. Namun, kaum pesimis akan selalu menghitungnya terlalu mundur dan bermasalah. Padahal, berkali-kali GWR sendiri mengatakan: "Pesimisme adalah cara membuat kita tetap waspada, tetapi kok jadinya malah pada rabun," sambil ketawa.

Akhirul kalam, kita semua berterima kasih kepada GWR atas konsistensinya, ketulusannya, dan atas demikian banyak pelajaran darinya yang telah dipraktikkan oleh murid-muridnya setapak demi setapak. Semuanya karena percaya atas ketulusan dan konsistensi ajaran beliau •

BAGIAN III

PERJUANGAN AGRARIA DALAM KONTEKS INDONESIA YANG TERDESENTRALISASI

5

Corak Birokrasi Sumberdaya Alam dan Wewenang Pemerintah Daerah dalam Menjalankan *Tenure Reform*

ADI D. BAHRI

Menguasai Bukanlah Memiliki

KETENTUAN konstitusi mengenai sumberdaya alam (SDA),[1] yakni Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, telah mengamanatkan bahwa "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya *dikuasai* oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat." Ketentuan ini sering kali ditafsirkan sebagai landasan bagi negara untuk *memiliki* SDA—sebagai tafsir atas terminologi "dikuasai" dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tersebut. Tafsir demikian masih sering dianut sebagian kelompok hingga saat ini, termasuk kalangan eksekutif yang bertanggung jawab untuk menjalankan peraturan perundang-undangan yang ada.

Sebagaimana diuraikan Shohibuddin (2018), Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tersebut mempunyai tiga komponen yang sangat penting, yaitu (1) "bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya"; (2) "dikuasai oleh negara"; dan (3) "dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat." Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) 1960 menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan "dikuasai" bukanlah bahwa negara bertindak sebagai pemilik tanah, melainkan sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat yang mempunyai sejumlah wewenang untuk mewujudkan kemakmuran rakyat. Sejalan dengan ini, maka ketiga komponen konstitusi di atas dijelaskan oleh UUPA secara lebih rinci sebagai berikut.

Komponen pertama didefinisikan dalam Pasal 1 ayat (1) UUPA sebagai bentuk-bentuk SDA yang dimiliki bangsa Indonesia secara keseluruhan dan merupakan kekayaan nasional. Komponen kedua dijelaskan dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA bahwa makna "dikuasai" tidak lain adalah tugas negara untuk mengurus (*to govern*) segala kekayaan nasional milik bangsa Indonesia. Tugas ini memberi negara kewenangan untuk (a) mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan SDA; (b) mengatur hubungan hukum antara orang-orang dengan SDA; dan (c) mengatur hubungan hukum antar orang dan perbuatan hukum yang berkaitan dengan SDA.

Komponen ketiga menuntut "sebesar-besar kemakmuran rakyat" diwujudkan dalam tiga pengertian yang dinyatakan dalam

1. Dalam artikel ini, saya secara sengaja mempergunakan istilah *sumberdaya alam* (SDA), meskipun secara konsepsi dan prinsip lebih tepat menggunakan istilah *sumber-sumber agraria* (SSA).

Pasal 2 ayat (3) UUPA, yaitu "dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan." Menurut Shohibuddin (2018), penafsiran UUPA semacam ini menunjukkan bahwa makna "kemakmuran" mencakup sekaligus dimensi psikologis/ruhaniah ("kebahagiaan"), dimensi ekonomi ("kesejahteraan") dan dimensi politik ("kemerdekaan"). Mengacu pada Pasal 2 ayat (3) UUPA ini, Shohibuddin (2018) lebih lanjut menyatakan bahwa ketiga dimensi "kemakmuran" ini harus diupayakan perwujudannya "dalam masyarakat" sendiri, dalam hubungan "masyarakat dan negara", dan dalam eksistensi "Indonesia yang merdeka berdaulat, adil dan makmur." Hal itu hanya dapat diraih melalui pengaturan relasi sosio-agraria yang demokratis baik pada lingkungan masyarakat maupun negara itu sendiri.

Memang masyarakat dan negara merupakan dua ujung yang tak bisa dipisahkan dan saling mengandaikan. Keduanya dihubungkan oleh corak relasi yang diandaikan bersifat demokratis, di mana negara mempunyai fungsi memberikan pelayanan publik melalui aparatur birokrasinya dan masyarakat memberi legitimasi pada fungsi negara (dalam hal ini pemerintah) untuk menjalankan mandat eksekutifnya.

UUPA lebih lanjut juga menerjemahkan komponen ketiga ini sebagai tidak lain dari tujuan untuk mewujudkan Indonesia yang merdeka dan berdaulat. Tentunya hal ini adalah wujud sikap dan konsepsi Indonesia tentang bagaimana membangun relasi dengan negara-negara lain dengan tetap mengedepankan sikap independen, menjunjung tinggi martabat, dan memperjuangkan prinsip bahwa kolonialisme dalam bentuk apa pun tidak sesuai dengan cita-cita bangsa merdeka.

Hal-hal di atas merupakan suatu konsepsi dasar bagaimana negara ini telah meletakkan fondasinya dalam tata kepengurusan (*governance*) SDA untuk kemakmuran rakyat. UUPA telah mengatur bagaimana kepemilikan dan penguasaan atas SDA dilaksanakan secara demokratis dan berkeadilan. Tetapi, dalam perkembangannya, di bawah rezim Orde Baru yang dijalankan oleh rezim Soeharto, lahirlah berbagai undang-undang yang mempunyai kecenderungan sebagai "jalan tol" bagi investasi ekstraktif terhadap SDA, seperti UU Penanaman Modal dan UU tentang Ketentuan Pokok-Pokok Kehutanan (UUPK). Implikasi lahirnya undang-undang sektoral ini adalah keberlakuan UUPA yang telah menerjemahkan secara komprehensif Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menjadi kerdil.

Pada tataran pemerintahan, corak birokrasi pun berubah. Pada awalnya birokrasi bertujuan untuk mewujudkan kemakmuran rakyat melalui keadilan dalam alokasi SDA untuk masyarakat. Lalu, bi-

rokrasi berganti menjadi pelayan bagi prinsip peningkatan pertumbuhan ekonomi makro melalui investasi-investasi dalam sektor SDA yang sebenarnya lebih melayani korporasi.

Sebagai misal, rezim Orde Baru telah melahirkan Kontrak Karya pertama dengan PT Freeport dan memberikan Hak Pengelolaan Hutan (HPH) dan Hutan Tanaman Industri (HTI) kepada perusahaan-perusahaan besar. Pada 1968 saja, berdiri lebih dari sepuluh unit perusahaan HPH dan HTI dengan luasan lebih dari 100 ribu hektare yang bertambah pesat hingga awal 1990-an. Eksploitasi kayu besar-besaran terjadi pada tahun-tahun 1970-an hingga pertengahan 1980-an, dengan sebagian besarnya untuk diekspor (Damayanti *et al.* 2013). Ini merupakan era baru yang menandai pengelolaan (*governance*) hutan yang lebih cenderung bercorak korporasi (Bahri dan Propantoko 2018) dan menyingkirkan masyarakat petani sebagai subjek pengelola SDA. Sehingga tepat meminjam istilah Soedomo (2010, 2013) bahwa kehutanan di era ini menjadi "antisosial".

Hasil Sensus Pertanian 2013 Badan Pusat Statistik (BPS) (ST2013. SKHS) menunjukkan bahwa kurang lebih 8,6 juta rumah tangga atau 32,4 juta orang hidup di kawasan hutan yang jika dipersentase mencapai angka 13% penduduk Indonesia.[2] Jumlah ini terdiri atas sekitar 16,4 juta jiwa laki-laki dan 16 juta perempuan.[3] Jika angka-angka ini dipahami dari sejarah pengelolaan SDA, khususnya hutan, yang bersifat "antisosial" seperti paparan di atas, berarti terdapat 13% warga Indonesia yang telah atau berpotensi hidup dalam berbagai situasi keterancaman akibat praktik-praktik peminggiran dalam pengelolaan hutan. Hal ini mencakup wilayah seluas kurang lebih 125,9 juta hektare daratan dan perairan yang telah diklaim oleh negara sebagai kawasan hutan negara (Komnas HAM 2017).[4]

Birokrasi Bukan Pelayan Masyarakat?

Lahirnya UU Kehutanan Nomor 41 Tahun 1999 pasca tumbangnya rezim Orde Baru ternyata masih meneruskan praktik-praktik sebelumnya. Bahkan, bisa dibilang, UU Kehutanan ini sebenarnya tidak mengubah landasan tata kelola hutan di Indonesia (Kartodihardjo 2002). Meski saat ini terdapat komitmen pemerintah untuk mengalokasikan penguasaan dan pengelolaan hutan yang lebih luas untuk masyarakat, namun implementasinya hingga kini masih cukup lambat.

Salah satu penyebab dari kecenderungan ini adalah corak birokrasi yang sebenarnya tidak melayani kepentingan masyarakat petani (kecil) terhadap SDA termasuk kehutanan. Alih-alih, birokrat era reformasi justru menjadi fondasi dimulainya kembali model birokrasi pengelolaan hutan seperti dijalankan oleh Orde Baru

2. Saya mendefinisikan kawasan hutan baik mencakup hutan negara atau lahan berupa ekosistem hutan yang telah dibebani hak kepemilikan.

3. Angka 13% diperoleh dari asumsi jika total penduduk Indonesia sebanyak 250 juta jiwa.

4. Komnas HAM telah melaksanakan Inkuiri Nasional yang bertujuan untuk menelusuri dan menguak bentuk-bentuk pelanggaran HAM yang telah dialami oleh masyarakat di dalam kawasan hutan.

yang lebih prokorporasi berdasarkan UUPK 1967. UU ini sebenarnya telah menjadi fondasi bagi bentuk penguasaan, pemilikan, dan pemanfaatan hutan (Kartodihardjo 2002), bahkan merupakan acuan bagi pengelolaan hutan yang cenderung eksklusif terhadap masyarakat dan telah menjadi keyakinan—keimanan para rimbawan!—yang kuat pada masa Orde Baru (Peluso 1992) dan, sejauh penelaahan saya, masih berlanjut hingga saat ini.

Birokrasi idealnya hadir sebagai organisasi yang mempunyai tujuan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat (Weber dalam Gerth dan Mills 1946: 196–240). Karenanya, birokrasi harusnya bersifat mekanistik, dan aturan hadir untuk mengatur perilaku birokrat dalam melayani masyarakat. Pandangan ini berbeda dari Marx (dalam Albrow 1970) yang menganggap birokrasi tidak lain adalah alat pejabat (pegawai negeri/administratif) untuk memungut biaya masyarakat kelas bawah dan bertindak sewenang-wenang. Marx memaknai aturan yang disampaikan oleh Weber di atas tidak ubahnya "rumah" yang dijadikan "tempat bersembunyi" para pegawai jika mendapatkan protes dari masyarakat. Lantas, bagaimana dengan birokrasi SDA dan kehutanan di Indonesia?

Hasil penelitian Bahri (2017) dan Bahri *et al.* (2019) menjelaskan bahwa birokrasi SDA dan kehutanan mempunyai kecenderungan tidak memiliki imajinasi dan gambaran untuk melayani masyarakat, bahkan di beberapa kasus rezim tata kelola pesisir dan pulau-pulau kecil, birokrasi pemerintah cenderung memikirkan dan memberikan alokasi ruang/pulau kecil bukan untuk nelayan kecil, tetapi justru untuk perusahaan besar. Tidak heran jika terdapat banyak pulau privat yang bisa kita dapati (yang melawan ketentuan perundang-undangan), seperti kasus alokasi pulau kecil di Kepulauan Seribu, DKI Jakarta (Bahri *et al.* 2017).

Hal ini tidak hanya berlaku pada birokrasi dengan tingkat jabatan yang lebih tinggi. Bahkan birokrasi di tingkat tapak (*street-level bureaucracy* [SLB]) sekalipun mempunyai keyakinan serupa bahwa tugas utama mereka bukanlah memberikan pelayanan kepada masyarakat kecil, melainkan menjaga kelestarian hutan dan lingkungan dengan menerapkan prinsip-prinsip kehutanan yang "ortodoks", sebagaimana keimanan kalangan rimbawan pada umumnya (Bahri *et al.* 2019). Hal ini juga terjadi di rezim tata kelola pertanian. Hadirnya fenomena SLB dalam bentuk "penyuluh" saat ini tak lain sebagai agen untuk menawarkan atau menyalurkan produk-produk industri pertanian, baik pupuk atau obat-obat hama dan penyakit tanaman pertanian, yang diproduksi oleh korporasi.

Hal ini sebenarnya tidak mutlak menjadi kesalahan SLB belaka, karena juga terkait dengan sistem kerja mereka. Sudah menjadi

kecenderungan SLB di Indonesia untuk bekerja secara ketat sesuai dengan panduan. Panduan tersebut menjadi standar operasi dan prosedur (SOP) yang harus dijalankan secara kaku, tanpa melihat kondisi dan konteks di lapangan. Padahal, SLB memegang peran sebagai ujung tombak dalam pelayanan masyarakat.

Diskresi dan Wewenang Pemerintah Daerah

Hingga saat ini, masih diyakini bahwa pelaksanaan *tenure reform* (pembaruan penguasaan SDA) adalah domain birokrasi pemerintah pusat dengan payung hukum nasional, baik setingkat Peraturan Presiden (Perpres), Peraturan Pemerintah (PP), atau bahkan hingga UU. Keyakinan ini pun masih dipegang teguh oleh banyak pejabat pemerintah yang bertugas dalam penyelesaian masalah hukum terkait konflik berbasis SDA.[5] Namun, di sisi lain, birokrasi pemerintah sendiri, terutama di tingkat pusat, masih mempertahankan dan melanggengkan praktik-praktik pengelolaan SDA sebagaimana dijelaskan sebelumnya.

Pada bagian ini, saya mencoba menafsirkan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, dengan landasan utama UUPA 1960, untuk sampai pada pemahaman bahwa pemerintah daerah (pemda) mempunyai wewenang untuk menjalankan *tenure reform*, misalnya dalam bentuk redistribusi tanah.

Menurut Pasal 9 ayat (1) UU tersebut, urusan pemerintahan mencakup tiga hal: (1) urusan pemerintahan absolut; (2) urusan pemerintahan konkuren; dan (3) urusan pemerintahan umum. Pemda memiliki wewenang pada urusan pemerintahan absolut yang di antaranya berupa tanggung jawab menjalankan Urusan Pemerintah Wajib dalam menyelenggarakan Pelayanan Dasar. Dan Pelayanan Dasar yang berkaitan dengan pengurusan agraria dan SDA adalah penataan ruang, perumahan rakyat, dan kawasan permukiman serta sosial. Selanjutnya, pemda mempunyai Urusan Pemerintah Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar, antara lain masalah pangan, pertanahan, dan lingkungan hidup. Hal ini berlaku di semua wilayah SDA, terkecuali wilayah konservasi yang secara khusus menjadi wewenang pemerintah pusat.

Pada bagian urusan pemerintahan konkuren yang berkaitan dengan bidang pertanahan, dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 disebutkan bahwa baik pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota mempunyai kewenangan untuk menjalankan Urusan Pemerintah Wajib tentang penetapan subjek dan objek redistribusi tanah serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah absente. Wewenang pemerintah pusat berlaku jika objek redistribusi (tanah) berada pada lintas provinsi, wewenang provinsi hadir ketika objek

5. Ini dibuktikan dengan berbagai kasus penyelesaian konflik pertanahan. Banyak masyarakat petani yang secara *de facto* telah menghuni tanah/lahan atau hutan secara turun-temurun kalah dalam pengadilan akibat tidak mampu menunjukkan bukti *de jure* kepemilikan/izin legal-formal.

redistribusi (tanah) berada pada lintas kabupaten/kota dalam satu provinsi, dan wewenang pemerintah kabupaten/kota hadir ketika objek redistribusi (tanah) berada dalam kabupaten/kota.

Tentunya secara operasional, wewenang bidang pertanahan tersebut untuk saat ini berlaku di lahan bukan hutan negara. Penetapan subjek dan obyek redistribusi tanah di hutan negara bisa dilakukan melalui pengajuan oleh kepala daerah untuk mengeluarkan tanah tersebut dari status sebagai hutan negara kepada badan pemerintah yang menangani sektor ini. Sedangkan pengurusan bidang kehutanan menurut UU Nomnor 23 Tahun 2014 ini paling rendah berada pada pemerintah provinsi (pemprov). Upaya memperluas dan bahkan menata penguasaan hutan untuk masyarakat petani bisa dilaksanakan melalui Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH). KPH menjadi organisasi di tingkat tapak yang mempunyai wewenang dalam pengelolaan (manajemen) SDA hutan. Pada bagian yang sama dijelaskan bahwa penetapan (tentunya melalui identifikasi dan verifikasi) subjek dan objek penataan SDA bisa dilakukan oleh pemda. Meskipun dalam praktiknya, aspek politik memegang peran yang tidak kecil dalam proses ini.

Oleh karena itu, UU Nomor 23 Tahun 2014 dapat menjadi kekuatan hukum yang mengatur bagaimana mengalokasikan SDA di luar hutan negara, sementara Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.6/Menhut-II/2009 tentang Pembentukan Wilayah Kesatuan Pengelolaan Hutan dapat menjadi landasan untuk memastikan manajemen pengelolaan hutan di tingkat tapak dan terbagi ke dalam wilayah kelola, termasuk untuk memberi penguasaan bagi masyarakat petani. Dengan demikian, kepala daerah, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota, bisa mengambil langkah dan memanfaatkan regulasi yang ada ini sebagai landasan untuk mewujudkan keadilan penguasaan tanah dan sumberdaya hutan untuk masyarakat, sebagaimana disampaikan pada bagian ini.

Langkah ini bisa menjadi inovasi dan bahkan ranah diskresi bagi kepala daerah. Diskresi secara konsepsi merupakan ruang kebebasan kepala daerah dan/atau aparatus pemerintah untuk menafsirkan dan menilai kebijakan sehingga melahirkan satu pilihan keputusan yang bersifat bebas pula. Simamora (2010) menyatakan bahwa diskresi bisa dijalankan jika terdapat beberapa situasi sebagai berikut: kekosongan hukum, adanya kebebasan penafsiran atas peraturan perundang-undangan, adanya delegasi perundangan, dan mempunyai tujuan pemenuhan kepentingan publik. Dalam khasanah peraturan di Indonesia, diskresi telah diatur dalam UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Diskresi

harus memenuhi empat asas administrasi, yaitu (1) tidak merugikan negara; (2) tidak sewenang-wenang; (3) melaksanakan kepentingan publik luas; dan (4) tidak merugikan hak masyarakat.

Penutup

Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 sebagaimana diuraikan lebih lanjut dalam UUPA 1960 merupakan fondasi dan tiang dalam tata pengurusan SDA di Indonesia yang berkeadilan. UUPA telah mengatur bagaimana kepemilikan dan penguasaan atas SDA diselenggarakan untuk mewujudkan tiga dimensi "kemakmuran rakyat", tetapi UU ini justru dikerdilkan sejak masa Orde Baru. Era ini merupakan babak baru yang menandai pengelolaan SDA yang bercorak prokorporasi dan menyingkirkan masyarakat sebagai subjek di dalamnya.

Rezim Orde Baru Soeharto yang berkuasa lama telah berhasil membangun dan membentuk mental birokrasi yang lebih memihak kepentingan korporasi ketimbang melayani masyarakat. Hal ini bahkan berlanjut hingga saat ini. Birokrasi sektor SDA lebih peka pada kepentingan korporasi atau pengelolaan SDA skala besar yang dilakukan oleh perusahaan-perusahaan kapitalistis. Di sisi lain, birokrasi ini tidak hanya menyingkirkan masyarakat petani/lokal, tetapi juga pada dasarnya tidak mempunyai imajinasi mengenai kewajiban mereka memberikan pelayanan publik. Bahkan birokrasi SDA di tingkat tapak lebih sering menjadi agen penyalur atau distributor produk-produk industri, seperti obat penyakit atau hama tanaman yang dihasilkan oleh korporasi. Padahal, birokrasi, khususnya pada pemda, mempunyai tanggung jawab atas Urusan Pemerintahan Wajib, baik untuk melaksanakan wewenang terhadap kebutuhan dasar rakyat atau kebutuhan nondasar rakyat.

SDA, khususnya tanah (dan hutan bagi masyarakat yang hidup dalam kawasan hutan) menjadi kebutuhan dasar makhluk hidup. Tanah menjadi faktor produksi yang memberikan dampak kemandirian dalam kehidupan masyarakat. Tetapi, persoalaan penguasaan tanah hingga saat ini masih terus menjadi problem bagi masyarakat. Melalui UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota mempunyai kewenangan dalam menetapkan subjek dan objek *land reform*. Melalui ketentuan ini, sebenarnya pemda mempunyai kewenangan untuk mewujudkan *land reform* dan bahkan reforma agraria di tingkat daerah •

Pustaka

ALBROW, M. 1970. *Bureaucracy*. London (Inggris): MacMillan Education.

BAHRI, A.D., A. HAMDANI, dan A. WIBOWO. 2017. "Di Balik Krisis Agraria dan Ekosistem Kepulauan Seribu: Apakah Wisata Bahari Adalah Jawabannya?" Kertas Kerja untuk Sajogyo Institute.

BAHRI, A.D., H. KARTODIHARDJO, dan S. EKAWATI. 2019. "Praktik Diskresi dalam Implementasi Kebijakan Rehabilitasi Hutan di Kesatuan Pengelolaan Hutan Lindung Rinjani Barat." *Jurnal Pengelolaan Sumberdaya Alam dan Lingkungan* 9 (1): 52–60.

BAHRI A.D. dan H. PROPANTOKO. 2018. "Considering Management Area and People's Livelihood." Dalam *Conservation and Indigenous People*, disunting oleh H.R. PUTRO. Jakarta: USAID, Winrock, dan Kementerian Dalam Negeri RI.

BAHRI, A.D. 2017. "Praktik Diskresi di Sektor Kehutanan: Tinjauan Rehabilitasi Hutan di KPHL Rinjani Barat." Tesisi di Sekolah Pascasarjana Institut Pertanian Bogor.

DAMAYANTI E.K., L.B. PRASETYO, H. KARTODIHARDJO, dan A. PURBAWIYATNA. 2013. *Transition to Sustainable Forest Management and Rehabilitation in the Asia Pasific Region: Indonesia Country Report*. Bogor: Bogor Agricultural University.

GERTH, H.H. dan W. MILLS, penyunting. 1946. *From Max Weber: Essays in Sociology*. New York (Amerika Serikat): Oxford University Press.

KARTODIHARDJO, H. 2002. "Hutan Kemasyarakatan dalam Belenggu Penguasaan Sumber-Sumber Agraria." Dalam *Menuju Keadilan Agraria: 70 Tahun Gunawan Wiradi*, disunting oleh E. SUHENDAR, S. SUNITO, M.T.F. SITORUS, I. AGUSTA, dan A.H. DHARMAWAN. Bandung: Akatiga.

PELUSO, N.L. 1992. *Rich Forest, Poor People: Resource Control and Resistence in Java*. Berkeley (Amerika Serikat): University of California Press.

SHOHIBUDDIN, M. 2018. *Perspektif Agraria Kritis: Teori, Kebijakan, dan Kajian Empiris*. Yogyakarta: STPN Press, Sajogyo Institute, KPA, dan PSA IPB.

SIMAMORA, J. 2010. "Efektivitas Penggunaan Diskresi dalam Rangka Mewujudkan Pemerintahan yang Baik." *Jurnal Visi* 18 (1): 88–97.

SOEDOMO, S. 2010. "Perhutani di Kala Senja." *Jurnal Kritik Institusi FORCI Dev* 1: 1–25.

SOEDOMO, S. 2013. "*Scientific Forestry*: Sebuah Gugatan." Dalam *Kembali ke Jalan Lurus: Kritik Penggunaan Ilmu dan Praktik Kehutanan Indonesia*, disunting oleh H. KARTODIHARDJO. Yogyakarta dan Bogor: FORCI Development dan Tanah Air Beta.

6

Perubahan Politik Agraria di Yogyakarta: dari Reforma Agraria ke Kontrareforma[1]

AHMAD NASHIH LUTHFI

Pendahuluan

SEKITAR satu dekade terakhir ini terjadi perubahan politik pertanahan/agraria di Yogyakarta yang berlangsung melalui lahirnya kebijakan baru, baik dengan adanya peraturan perundang-undangan maupun praktik kebijakan agraria di lapangan. Keseluruhannya dibingkai dalam idiom "Keistimewaan". Dalam artikel ini saya menunjukkan bahwa perubahan yang berlangsung itu justru melahirkan ketakpastian hukum, keresahan sosial, inkonsistensi dan kekacauan hubungan ketatanegaraan. Kebijakan agraria yang telah dibangun sebelumnya dalam semangat reforma (*reform*) berubah arah sebab adanya kontrareforma (*counter-reform*) yang dipraktikkan dalam kebijakan agraria sekarang oleh pemerintah.

Beberapa hasil penelitian mutakhir menunjukkan bahwa terdapat kaitan antara ketimpangan struktur kebijakan agraria dengan tingkat kesejahteraan di Yogyakarta. Struktur pembangunan di Yogyakarta yang mengandalkan sektor pariwisata tidak menghasilkan *trickle down effect*, jika ukuran minimal ini diberlakukan. Namun fatalnya justru terjadi *trickle up effect*, alias muncrat ke atas dinikmati segelintir elite di Yogyakarta. Perkembangan ekonomi Yogyakarta tumbuh secara eksklusif, bukan inklusif. Kemiskinan di Yogyakarta terhitung tertinggi nasional, yakni 13,1% pada September 2016, menurun dari 15,03% pada September 2013, meski masih tertinggi se-Indonesia dengan rata-rata 10,7%. Demikian pula ketimpangan di Yogyakarta sebesar 0,425, tertinggi secara nasional dari angka 0,394. Ketimpangan pendapatan juga tinggi, di mana 40% golongan pendapatan terendah hanya menikmati pendapatan antara 15,3%–16,8% sejak 2012, sedangkan golongan 40% berpendapatan menengah dan 20% terkaya justru menikmati bagian pendapatan yang lebih tinggi, dengan masing-masing 33% dan 50% (Kuncoro 2017).

Enam tahun berjalan sejak diberlakukan, pelaksanaan UU Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY yang berisi lima kewenangan yang bersifat istimewa, justru melahirkan pembangunan yang bersifat muncrat ke atas dan berbagai ketimpangan kesejahteraan.

1. Sumbangan Gunawan Wiradi (2009: 117) bagi konsep kebijakan reforma agraria yang membedakan dua perspektif (yakni *land reform by grace* dan *land reform by leverage*) mengilhami artikel ini. Perjalanan politik perubahan agraria di Yogakarta lebih didasarkan pada *land reform by grace*, inisiatif pembaruan dari atas, melalui adanya kepemimpinan yang berpihak pada rakyat. Hal yang sama terjadi tatkala politik agraria di Yogyakarta saat ini menuju ke arah kontrareforma yang dilakukan pula dari atas, melalui dukungan hukum yang kuat berlandaskan wacana "keistimewaan Yogyakarta". Pendekatan pembaruan yang semata-mata dari atas ini rentan diselewengkan, tatkala terjadi perubahan rezim. Oleh karena itu, apabila terdapat *land reform by leverage* di Yogyakarta saat ini, maka ia dapat menggenapi pendekatan *land reform by grace* tersebut, sekaligus untuk konteks sekarang pendekatan ini memiliki arti kontra atas kontrareforma yang elitis.

Diskursus Keistimewaan dan Arah Transformasi Sosial

Semula kata "keistimewaan" adalah idiom kebudayaan. Sebagai kebudayaan, ia adalah "buatannya orang banyak". Ia memberi atribusi pada peran historis masyarakat Yogyakarta pada peralihan kekuasaan kolonial menuju kemerdekaan. Sri Sultan Hamengku Buwana IX (HB IX) sebagai pemimpin Yogyakarta saat itu juga secara jeli menangkap "arah sejarah" yang sedang menuju. Keputusannya berintegrasi kepada Republik Indonesia penuh dengan risiko. Masa depan republik belum pasti saat itu. Ia memilih bergabung karena melihat kecenderungan yang terjadi di masyarakat. Yogyakarta menjadi kota perjuangan, tempat berkumpul para kaum pergerakan dari berbagai daerah yang mengalirkan ide-ide perubahan dan kemerdekaan, tempat di mana pada gilirannya nanti diselenggarakan kongres tani pertama di Indonesia.

Dengan demikian, maklumat penggabungan diri kepada Republik Indonesia pada 5 September 1945 bukan sesuatu yang muncul secara tiba-tiba (*altruistik*), melainkan, dalam bahasa HB IX sendiri, "saat yang kutunggu-tunggu" (Soemardjan 1999: 24). Nasib negeri kerajaan ini selamat tanpa ada gejolak revolusi sosial seperti yang terjadi di Surakarta atau Sumatera Timur.

Sebaliknya, "keistimewaan" saat ini menjadi diskursus yang terkait dengan banyak unsur: otonomi khusus, kebudayaan, desentralisasi, hak asal-usul, kearifan lokal, dan sebagainya. Di sini keistimewaan mengalami transformasi makna dan spektrum. Keistimewaan masuk ke dalam diskursus politik dengan tegangan-tegangan berbagai kepentingan, serta berasosiasi dengan kepentingan "elite" alias *elite capture*. Singkatnya, keistimewaan Yogyakarta bukan lagi idiom kebudayaan (rakyat), namun telah berubah menjadi politik komunitarian berupa tuntutan "pengistimewaan" (elite) dengan segenap aspeknya (van Klinken 2007). Melalui kosa kata itulah pada gilirannya dilakukan konsolidasi ekonomi-politik berupa konsolidasi spasial (tanah dan ruang), kapital (investasi melalui rezim perizinan), dan bersamaan dengan itu berlangsung pula reorganisasi birokrasi yang membingkai hubungan simetris antara birokrasi modern dengan birokrasi tradisional, pemerintahan provinsi dengan "pemerintahan" kerajaan.

Ke manakah arah transformasi sosial ini? Siapakah yang diuntungkan dan siapa yang tersingkir dalam perubahan agraria yang dihela oleh kekuatan ekonomi-politik berbasis legitimasi kultural "kesitimewaan" ini?

Pendekatan Kritis atas Diskursus Keistimewaan

Pertama-tama yang perlu disadari adalah bahwa *Keistimewaan* merupakan diskursus yang *resourceful*, sehingga menjadi arena

kontestasi berbagai kepentingan. Artikel ini menyoroti politik dan kebijakan pertanahan di Yogyakarta dalam dua persepktif kritis.

Perspektif pertama dimodifikasi dari kajian agraria kritis (lihat Bernstein 2010). Pendekatan kritis ini mempersoalkan diskursus Keistimewaan secara *substansial* melalui beberapa pertanyaan kunci berikut: (1) *siapa* yang selama ini *menggunakan* diskursus Keistimewaan itu; (2) *tindakan* apa yang mencerminkan nilai Keistimewaan itu; (3) untuk *tujuan* apa penggunaan diskursus itu; dan (4) *siapa yang memperoleh keuntungan* dan *siapa yang tersingkir* dari penggunaan diskursus tersebut.

Jika yang dimaksud sebagai Keistimewaan itu adalah nilai-nilai luhur yang diturunkan dari kebangsawanan atau kepriyayian di masa lalu, maka yang jauh lebih penting adalah menekankan peran *noblese oblige*-nya (*for doing many things*) atau tanggung jawab formal bagi kemanfaatan masyarakat luas, dan bukan pada *privilege* (*for getting many things*) bagi segelintir kelas elite. Atau secara lugas dapat dinyatakan bahwa Keistimewaan itu adalah *kata kerja*, bukan *kata sifat*.

Untuk menilainya, bisa dilakukan pengujian secara formal dan empiris. Kebijakan-kebijakan pemerintah yang lazim didasarkan pada nomenklatur Keistimewaan bisa diuji dari perspektif tata pengurusan yang baik (*good governance*) dan impak kebijakan tersebut bagi penciptaan kesejahteraan dan keadilan rakyat Yogyakarta. Jika keduanya ini memiliki hubungan negatif, maka perlu dilakukan evaluasi dan reorientasi secara mendasar (Kuncoro 2017). Keistimewaan tanpa kesejahteraan dan keadilan bagi rakyat Yogyakarta berarti *jalan menikung* atau bahkan *arus balik* bagi arti Keistimewaan itu sendiri, sesuatu yang mengingkari mandat historisnya.

Dalam mengkaji perjalanan kebijakan agraria di Yogyakarta, saya menggunakan perspektif sejarah kritis yang bersifat transformatif. *Perspektif kedua* ini diterapkan dengan melihat secara dekat peristiwa demi peristiwa yang memengaruhi perubahan kebijakan agraria, sekaligus merefleksikannya secara lebih jauh visi historis yang hendak dituju.

Reforma Agraria di Yogyakarta

Reforma agraria (*agrarian reform*) di sini dimaknai sebagai kebijakan yang mengubah secara mendasar ketimpangan struktur penguasaan tanah. Terdapat empat kemungkinan arah transfer kesejahteraan dan kekuasaan berbasis tanah dalam kebijakan reforma agraria, yakni *redistribusi* (arah transfer dari kelas tuan tanah atau negara kepada petani kecil); *distribusi* (arah transfer kepada petani kecil tanpa menganggu kelas tuan tanah, umumnya berupa transfer dari

negara); *non-(re)distribusi* (tidak ada kebijakan perubahan reforma agraria sehingga terjadi *status quo*); dan *rekonsentrasi* (arah transfer yang bersifat terbalik, mengalir dari kelas tanah lemah menuju kelas tanah kuat) (Borras dan Franco 2010 dalam Shohibuddin 2018a: 48–49). Kategori terakhir ini disebut juga kontrareforma (*counter-reform*), yang menjadi gambaran dari arah kebijakan agraria di Yogyakarta.

Semula kepemilikan tanah di Kerajaan Mataram berdasarkan sistem feodal apanase (*apanage*) atau *lungguh*, yakni rajalah yang memiliki tanah, dan rakyat yang disebut *kawula ndalem* berhak menempatinya dengan hak menggarap (*anggaduh*) secara turun-temurun. Rakyat hanya sebagai tenaga kerja (*cacah*) yang menggarap tanah di bawah koordinasi *bekel* yang bertugas menarik pajak dari mereka. Sistem feodal ini ditegaskan dalam Rijksblad Kasultanan No. 16/1918 dan Rijksblad Pakualaman No. 18/1918 yang berbunyi, "*Sakabehing bumi kang ora ana tanda yektine kadarbe ing liyan mawa wewenang eigendom, dadi bumi kagungane keraton ingsung*" ("Semua tanah yang tidak ada tanda bukti dimiliki oleh orang melalui hak eigendom, maka tanah itu menjadi milik kerajaanku"). Pernyataan secara sepihak "keratonisasi tanah" ini lahir dalam konteks feodal, dan secara tepat justru serupa dengan konsep *domein verklaring* pemerintah kolonial yang berbunyi *"staat landsdomein is alle grond, waarop niet door anderen recht van eigendom wordt bewezen"* ("tanah milik negara adalah semua tanah yang di atasnya tidak dapat dibuktikan adanya hak eigendom oleh seseorang").

Tonggak-tonggak penting sejarah agraria berikut menggambarkan perombakan hukum agraria yang memiliki arti *reform* dalam pengertian luas dan fleksibel. Tidak dalam arti perombakan struktur agraria menuju tatanan yang lebih berkeadilan, namun berbagai kebijakan berikut setidaknya membuka peluang akses (hak milik) atas tanah bagi rakyat, desa, instansi pemerintah bahkan pasar dari tanah yang semula hanya dimonopoli oleh pihak kerajaan.

1. *Reorganisasi Agraria.* Memasuki tahun 1919 dilakukan "Reorganisasi Agraria" yang memberi akibat pada dihapuskannya sistem apanase, dilakukannya pembentukan kelurahan, pemberian hak *andarbe* (hak milik) pada rakyat, pengaturan sistem sewa tanah baik untuk pribumi maupun golongan Eropa dan Timur Jauh, serta pengurangan kerja wajib (Setiawati 2010). Kebijakan reorganisasi yang berlangsung menerus hingga 1926 ini terjadi di wilayah *vorstenlanden*

Yogyakarta dan Surakarta (Suhartono 1991). Dengan reorganisasi itu, rakyat memiliki hak atas tanah yang kuat, tidak hanya mempunyai kedudukan seperti semula yang bersifat *anggaduh* atau menumpang, tetapi memiliki hak penuh sebagai tanah milik (*andarbe*). Juga terjadi proses demokratisasi atas desa, baik secara kelembagaan maupun sumberdaya tanahnya. Terdapat rembug/majelis desa sebagai badan yang memiliki kewenangan tertinggi di desa, dan lurah diangkat oleh Pepatih Dalem setelah mendengarkan hasil pemilihan rakyat (White 2018). Meski disadari pula bahwa di sisi lain kebijakan reorganisasi ini memiliki arti penting dalam rangka "kebijakan terbuka" bagi pembangunan kolonial yang memerlukan kepastian hukum, hak atas tanah secara individu maupun tanah untuk pembangunan perkotaan dan perkebunan. Reorganisasi agraria membuka akses rakyat, desa, instansi pemerintah hingga pasar terhadap kebutuhan tanah.

2. *Landreform/redistribusi tanah untuk petani.* Berdasarkan UU Darurat Nomor 13 Tahun 1948 dilakukan *land reform* terhadap tanah-tanah bekas perusahaan Belanda. Semua tanah yang sebelumnya dikuasai oleh kira-kira empat puluh perusahaan gula milik Belanda di Kesultanan Yogyakarta dan Surakarta dibagikan kepada petani. Tindakan ini mengakhiri penguasaan tanah yang tidak seimbang, di satu sisi perusahaan gula yang besar dan kuat, dan di sisi lain petani yang tidak terorganisir dan lemah (Soemardjan 2008: 124–125). Kebijakan ini disusul dengan penghapusan UU Nomor 5 Tahun 1950 yang secara tegas menyatakan bahwa lembaga konversi, begitu juga hak-hak konversi (kerajaan) serta *hypotheek* yang membebaninya menjadi hapus.

3. *Pembentukan Daerah Istimewa.* UU Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta memasukkan urusan agraria sebagai salah satu kewenangan istimewa, namun dengan catatan sebagaimana dalam Pasal 4 ayat (2), bahwa urusan tersebut akan dijelaskan dalam peraturan lebih lanjut. "Urusan-urusan tersebut dalam ajat (1) di atas didjelaskan dalam daftar terlampir ini (lampiran A) dan dalam peraturan-peraturan." Sedangkan urusan-urusan lain yang belum disebutkan akan diatur kemudian melalui undang-undang.

4. *Kepastian hak atas tanah.* Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 5 Tahun 1954 tentang Hak Atas Tanah di DIY dapat dianggap sebagai pengaturan lebih lanjut dari urusan agraria dalam UU Nomor 3 Tahun 1950 tersebut. Tampak jelas bahwa "keistimewaan" yang diterjemahkan dalam perda ini memiliki semangat kerakyatan dan berada dalam visi nasional negara kemerdekaan dan kesejahteraan yang sedang dibangun. Itu terlihat dalam kebijakan *land reform* berupa pembatasan luas tanah (Pasal 5 huruf [a]), pengakuan desa sebagai badan hukum yang mempunyai hak milik tanah desa (Pasal 6 ayat [1]), peralihan hak pakai turun-temurun menjadi hak milik (Pasal Peralihan, Pasal 10). Menggenapi kebijakan ini lahir Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 11 Tahun 1954 tentang Peralihan Hak Milik Perseorangan Turun-Temurun atas Tanah; Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 12 tahun 1954 tentang Tanda yang Sah Bagi Hak Milik Perseorangan Turun-Temurun atas Tanah; Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 11 Tahun 1960 *jo* Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 2 Tahun 1962 tentang Susunan Organisasi, Tata Kerja dan Formasi Dinas Agraria di Yogyakarta; dll.

5. *Kebijakan diskriminasi rasial.* Di tengah perjalanan politik agraria yang memberi kepastian hak kepada masyarakat tersebut, sayangnya muncul kebijakan yang bersifat diskriminatif. Lahir Instruksi Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K 898/I/A/ 1975 tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak Milik kepada Seorang WNI Non Pribumi. Instruksi ini melarang warga Tionghoa mempunyai hak milik atas tanah. Mereka yang membeli tanah dengan hak milik harus beralih lebih dahulu menjadikan tanah tersebut sebagai tanah negara lalu diberikan haknya kembali dalam bentuk Hak Guna Bangunan (HGB) atau hak lain. Kebijakan yang semula bertujuan melindungi rakyat dari tekanan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan (pemerintah dan swasta) pada masa Orde Baru itu ternyata salah sasaran, sebab didasarkan pada pertimbangan *etnis-ras*. Semestinya kebijakan *affirmative policy* itu didasarkan pada *basis kelas* penguasaan tanah sebagaimana diatur oleh Pasal 5 Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 5 Tahun 1954 tentang Hak Atas Tanah di DIY, UU Nomor 56 Perp 1960, dan PP Nomor 224 Tahun 1961.

6. *Berakhirnya pluralisme hukum agraria.* Hukum tanah nasional disahkan pada 1960 dengan keluarnya UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA). Perlu waktu lama bagi Yogyakarta untuk menyinergikannya, tepatnya pada 1984 dengan diberlakukan sepenuhnya UUPA di Yogyakarta melalui Keputusan Presiden Nomor 33 Tahun 1984. Meski demikian, secara prinsipil dasar-dasar perombakan agraria di Yogyakarta telah ditempuh sebelumnya. UUPA 1960 meletakkan dasar kesatuan dan kesederhanaan hukum agraria nasional dan memberikan kepastian hak atas tanah bagi seluruh masyarakat Indonesia. Keseluruhannya ini dibutuhkan bagi Yogyakarta. Pelaksanaan pemberlakuan UUPA ini melalui Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan Berlaku Sepenuhnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Dinyatakan bahwa pemberlakuan itu adalah "tekad Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta" (Menimbang [a]), sehingga pengurusan agraria yang semula berdasarkan kewenangan *otonomi* beralih menjadi *dekonsentrasi* (Menimbang [c]); dan menghapus *rijksblad-rijksblad* serta peraturan perundang-undangan lainnya mengenai agraria di Yogyakarta (Menimbang [d]). Sebelum itu masalah tanah di Yogyakarta sering menimbulkan ketakpastian, sebab ada tiga macam aturan yang berlaku bagi tanah yang di atasnya berlaku hukum Barat, tanah keraton, dan tanah adat. Sejak 1984 inilah pluralisme itu berakhir. Selain kesatuan hukum, pemberlakuan UUPA ternyata juga memberi peluang penduduk memiliki tanah bekas milik keraton (Luthfi *et al.* 2009: 182–183). Pemberlakuan UUPA di Yogyakarta ini tidak terlepas dari peran Sri Sultan HB IX yang sejak 1983 secara penuh "aktif kembali" memimpin secara langsung pemerintahan Yogyakarta, setelah ia berkiprah di pemerintahan pusat. Dengan segera ia membentuk Satuan Tugas dengan salah satu materi yang dianggap penting dibahas adalah masalah agraria.[2] Sebelum Yogyakarta tunduk pada UUPA, masalah tanah di daerah ini sering menimbulkan kerawanan, karena ada tiga macam hukum tanah, yakni tanah yang di atasnya berlaku hukum Barat, tanah keraton, dan tanah adat.[3]

2. Lihat majalah *Tempo*, "Kembalinya H.B. IX", 13 Agustus 1983.

3. Menurut penjelasan Sudomo Sunaryo, Kepala Humas Pemerintah DIY yang juga anggota Satuan Tugas. Lihat majalah *Tempo*, "Sultan di Panggung Terbuka", 23 Agustus 1988.

7. *Hapusnya tanah swapraja.* Dengan berlakunya UUPA di Yogyakarta, berarti tanpa perkecualian berlaku klausul-klausul yang diatur di dalamnya. Bagian terpenting bagi Yogyakarta adalah penghapusan tanah swapraja. Diktum IV UUPA menyatakan, "Hak-hak dan wewenang-wewenang atas bumi dan air dari Swapraja atau bekas Swapraja yang masih ada pada waktu mulai berlakunya Undang-undang ini hapus dan beralih kepada negara." Aturan pelaksanaan kebijakan ini ada dan tertuang dalam PP Nomor 224 Tahun 1961, Pasal 1 (c), "Tanah-tanah Swapraja dan bekas Swapraja yang telah beralih kepada Negara sebagaimana yang dimaksudkan dalam Diktum Keempat huruf A Undang-undang Pokok Agraria menjadi obyek landreform." Di wilayah Yogyakarta *land reform* sebenarnya telah berlangsung pada tanah milik kelebihan maksimum. Tanah objek *land reform* adalah milik tuan tanah yang bernama Lamiri di Kecamatan Gamping (Sudrajat 2009: 5–6).[4] Itu terjadi pada 1960-an tatkala Yogyakarta belum menginduk pada UUPA. Dengan berlakunya UUPA pada 1984 di Yogyakarta, maka secara formal semestinya *land reform* dapat diberlakukan dengan menyasar tanah objek *land reform* bekas swapraja. Meskipun tidak terjadi, bukan berarti kebijakan tersebut tidak berlaku.

Sampai dengan 1980-an tersebut terjadi kekosongan kebijakan agraria. Meski telah berlaku, namun tidak ada upaya memperjelas aturan pelaksanaan UUPA di Yogyakarta. Di masyarakat masih hidup pemahaman mengenai keberadaan tanah kasultanan (*Sultanaat Gront* [SG]) atau tanah pakualaman (*Pakualamanaat Gront* [PAG]) yang semestinya telah beralih menjadi tanah kuasa negara. Wafatnya Sri Sultan HB IX pada 1988, disusul dengan penobatan KGPH H Mangkubumi sebagai Sultan Hamengku Buwana X pada 1989, menenggelamkan inisiatif tersebut. Hal yang sama pada masa Paku Alam VIII menjadi Gubernur DIY sejak 1988; sepeninggal beliau pada 1998 dan dikukuhkannya Sri Sultan HB X sebagai Gubernur DIY, belum mampu mengisi kekosongan itu. Baru pada 2002 muncul perdebatan mengenai RUU Keistimewaan Yogyakarta yang akan mengatur lebih lanjut pemerintahan daerah di Yogyakarta, termasuk urusan pertanahan.

4. Terdapat delapan belas skripsi yang dihasilkan oleh mahasiswa Akademi Agraria Yogyakarta (ditulis antara 1968–1976) mengenai pelaksanaan dan dampak *landreform* di beberapa daerah di Yogyakarta. Skripsi-skripsi tersebut merupakan bahan menarik untuk dikaji lebih lanjut guna memahami spektrum pelaksanaan *landreform* terhadap tanah individu, tanah negara, maupun tanah bekas swapraja.

Keistimewaan Yogyakarta Sebagai Kontrareforma

Apa yang saya sebut sebagai kontrareforma (*counter-reform*) adalah berbaliknya proses perombakan struktur agraria yang *inklusif*

menjadi *eksklusif*, yang semula menghasilkan *distribusi* menjadi *rekonsentrasi*, sebagaimana definisi yang telah djelaskan.

Ada beberapa pokok krusial dalam UU Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY (UUK DIY): (1) kewenangan pertanahan dan tata ruang yang ketentuan pengaturannya diatur dengan Perdais; (2) Kasultanan dan Kadipaten dinyatakan sebagai badan hukum; (3) hak milik bagi Kasultanan dan Kadipaten; (4) kategori tanah kasultanan dan kadipaten sebagai tanah keprabon dan tanah bukan keprabon; (5) pendaftaran tanah milik kasultanan dan kadipaten.

1. Di dalam Rancangan Peraturan Daerah Istimewa DIY tentang Pertanahan (2013) terjadi visi ahistoris dengan dihidupkannya kembali *rijksblad-rijksblad* serta secara tegas mendeligitimasi Keputusan Presiden Nomor 33 Tahun 1984 *jo* Peraturan Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 Tahun 1984 (lihat bagian Ketentuan Umum). Juga terdapat nuansa *domein verklaring* dalam Pasal 1 ayat (5) dan (6) yang mengklaim bahwa tanah kasultanan/kadipaten adalah tanah yang "sejak semula" dimiliki dan dikuasai kasultanan/kadipaten. Cara bagaimana menentukan telah sejak mula tersebut sulit dilakukan kecuali dengan cara menuntut pembuktian pihak lain bahwa tanah yang dikuasainya adalah milik (eigendom)-nya. Berlaku kaidah sebagaimana dalam konsep tanah negara: *omkering van bewijslast* (pembalikan dari beban pembuktian) (Sembiring 2012: 23). Persis di sinilah letak permasalahannya: kasultanan/kadipaten menempatkan diri seakan-akan sebagai negara, sehingga dapat menyatakan sepihak pemilikan tanah. Kasultanan dan kadipaten dianggap bukan semata-mata badan hukum sebagaimana lazimnya.

2. Belum jelasnya "Badan Hukum Warisan Budaya". Pertanyaan yang dapat diajukan di sini adalah apakah ia badan hukum publik ataukah badan hukum privat seperti yang dikenal dalam aturan mengenai badan hukum? Badan hukum semacam apa yang dapat menerima hak milik atas tanah? Maka patut dipertanyakan badan hukum itu perwujudan dari entitas Negeri Ngayogyakarta dengan segenap keanggotaan warga nagari, ataukah personifikasi dari keluarga/individu-individu kerajaan? Di sinilah kekacauan ketatanegaraan terjadi. Persepsi mengenai kelembagaan badan hukum ini semakin rumit tatkala pihak Paniti Kismo menyatakan bah-

wa kasultanan/kadipaten adalah kelembagaan adat yang mempunyai hak ulayat tanah. Dalam aturan mengenai kelembagaan hak ulayat, keraton tidak masuk dalam kategori masyarakat hukum adat (*volkgemeinschaft*) sebagai subjek hukum bagi tanah ulayat, namun keraton adalah swapraja (*zelfbestuurende*). Ini dinyatakan dalam penjelasan Pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen, yang menyebutkan adanya dua kategori berbeda mengenai pemerintahan asli di Republik Indonesia. Maka, tidak tepat pula regulasi yang mendefiniskan tanah keraton sebagai tanah ulayat (misalnya, Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 522/8900/SJ tanggal 20 Desember 2013) (Safitri 2016).

3. Ketakjelasan posisi badan hukum kasultanan/kadipaten tersebut berimplikasi pada tepat/tidaknya hak milik bagi kasultanan/kadipaten. Terlebih dalam Rancangan Peraturan Daerah Keistimewaan (Raperdais) Pasal 6 disebutkan bahwa tanah bukan keprabon di antaranya adalah tanah yang digunakan warga dengan/tanpa alas hak, hutan, dan *wedi kengser*. Sekali lagi, definisi ini mengasumsikan bahwa keraton adalah pemerintahan atau bahkan negara. Hutan dan *wedi kengser* dalam hukum tanah nasional selama ini dikategorikan masuk dalam tanah (kuasa) negara, bukan tanah (milik) kerajaan.[5]

4. Di tengah belum jelasnya subjek hukum serta status tanah kasultanan/kadipaten, telah diambil langkah yang terlampau jauh berupa pengukuran dan perencanaan sertifikasi tanah-tanah yang diklaim sebagai SG/PAG, bahkan pencabutan hak milik untuk diubah menjadi hak pakai, seperti yang terjadi pada seratusan bidang tanah di Desa Pundungsari, Kecamatan Semin, Kabupaten Gunung Kidul. Di Kabupaten Bantul, ratusan bidang tanah yang diklaim sebagai SG/PAG diukur menggunakan dana yang bersumber dari APBN. Akibatnya, APBN dipergunakan untuk memperkaya pihak swasta berupa akumulasi tanah oleh badan usaha. Kementerian Agraria dan Tata Ruang (ATR)/ Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang hukum tanahnya berpijak pada UUPA, ironisnya, justru menjadi pelaksana bagi regulasi serta subjek hak yang belum jelas tersebut. BPN melakukan kegiatan pengukuran dan pendaftaran tanah tersebut.

5. Artikel ini semula ditulis sebelum lahir Perdais Nomor 2 Tahun 2017 tentang Tata Ruang Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten. Meski demikian, jika melihat Pasal 11 ayat (1) huruf b Perdais tersebut, asumsi dasar (sebagai *domain*) dalam membangun pengertian mengenai *tanah bukan keprabon* tidak berubah, sehingga *tanah* itu bisa berupa tanah mana saja; dan terhadapnya keraton yang menempatkan diri sebagai *pemilik* akan mengeluarkan *surat kekancingan* kepada perseorangan atau lembaga yang akan *menggunakan* tanah tersebut.

5. Pengendalian permohonan hak atas tanah pemerintah. Surat Gubernur DIY Nomor 593/4811 (tertanggal 12 November 2012) dan Surat Gubernur DIY Nomor 593/0708 (tertanggal 15 Februari 2013) kepada Kepala Kantor Wilayah BPN DIY berisi tentang Pengendalian Permohonan Hak Atas Tanah yang Dikuasai Pemerintah DIY. Pertanahan adalah wewenang Kementerian ATR/BPN, bukan wewenang kepala daerah. Surat tersebut sangatlah tidak tepat, maka diusulkan untuk dicabut atau dinyatakan tidak berlaku.

6. Gubernur menyatakan masih berlakunya Instruksi Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K 898/I/A/1975 tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak Milik kepada Seorang WNI Non Pribumi yang mengakibatkan hilangnya hak asasi manusia karena diskriminasi ras dan etnis dalam bidang pertanahan. Instruksi tersebut tentu saja bertentangan dengan konstitusi dan beberapa UU yang berlaku, di antaranya UUPA Pasal 9 ayat (1) dan (2) dan Pasal 21 ayat (1); UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia Pasal 1 butir 6 dan Pasal 5 ayat (3); UU Nomor 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Rasial dan Etnis Pasal 4 huruf a; Surat Kepala BPN RI Nomor 4325/016-300/IX/2011 tanggal 16 November 2011. Bahkan Komnas HAM telah menerbitkan Rekomendasi dua kali, yaitu Surat Komnas HAM No. 037/R/Mediasi/VIII/2014 tertanggal 11 Agustus 2014 tentang Rekomendasi Terkait Dengan Diskriminasi Hak Atas Tanah Warga Keturunan Tionghoa Di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang merekomendasikan pencabutan Instruksi Kepala Daerah tersebut, dan Surat Komnas HAM No. 069/R/Mediasi/VIII/2015 tertanggal 7 Agustus 2015 tentang Pelaksanaan Rekomendasi Komnas HAM Terkait Dengan Diskriminasi Hak Atas Tanah Warga Keturunan Tionghoa di Propinsi DI Yogyakarta.

Di luar ketaktepatan dalam detail-detail raperdais serta kebijakan pertanahan pemerintah daerah saat ini, praktik pembangunan di Yogyakarta banyak melakukan penyingkiran dan mengorbankan masyarakat.

Bagi Rakyat, Pembangunan dan Perusakan Bukanlah Keistimewaan

Masyarakat merasa bahwa saat ini kebijakan pembangunan berbasis tanah di Yogyakarta cenderung mengorbankan mereka. Di atas tanah dengan klaim SG/PAG saat ini terjadi beberapa konflik. Di antaranya konflik masyarakat tani lahan pesisir Kulon Progo menghadapi perampasan tanah yang akan digunakan untuk penambangan Pasir Besi oleh PT Jogja Magasa Mining (JMM) yang melibatkan keluarga Kasultanan yang berkerjasama dengan perusahan Indo Mine Ltd. asal Australia. Lahan yang direncanakan mencakup empat wilayah kecamatan, mengancam kehidupan 30.000 jiwa, termasuk warga Desa Karangwuni yang cukup keras memperjuangkan penolakan terhadap tambang pasir besi.[6]

Rencana Pembangunan Bandara Internasional Yogyakarta (*New Yogyakarta International Airport* [NYIA]) di Kulon Progo dinilai menyalahi RTRW Provinsi, Perdais Yogyakarta Nomor 4 Tahun 2010 yang mengatur tata ruang pesisir Kulon Progo sebagai kawasan pertanian. Hal ini terus mendapatkan tentangan dari masyarakat. Namun kebijakan tersebut terus diproses, bahkan Gubernur mengajukan kasasi dan dikabulkan oleh Mahkamah Agung (MA) sehingga memastikan eksistensi Surat Keputusan Nomor 68/Kep.2015 tentang Izin Penetapan Lokasi (IPL) Pembangunan Bandara yang telah ditentang warga. MA berargumen bahwa NYIA adalah proyek strategis nasional. Pada gilirannya, Perdais Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2017 yang mengatur tata ruang PAG diterbitkan, sehingga mayoritas wilayah perkampungan warga yang ditetapkan sebagai lokasi NYIA menjadi domain Kadipaten Pakualaman. Sebagian besar keuntungan ganti rugi atas tanah jatuh ke tangan Pakualaman, diperkirakan mencapai Rp701 miliar yang berpotensi merugikan negara (Kresna 2018). Saat ini masih terdapat 64 keluarga (sekitar 250 jiwa) warga penolak proyek bandara yang bertahan. Sebagian dari mereka tinggal di masjid yang berada di wilayah proyek bandara yang telah dipagar berkeliling dan berportal sehingga menyulitkan akses mereka. Sebagian lainnya berada di musala di luar portal dan tersebar di beberapa rumah keluarga lainnya.[7]

Hal lain adalah terjadi ancaman penggusuran terhadap 5.000 jiwa di Parangkusumo sepanjang bantaran sungai dan pesisir pantai (*wedi kengser*) dan kawasan hutan. Pembangunan hotel dan apartemen yang tidak terkendali menyebabkan krisis air bersih di perkotaan. Masyarakat banyak melakukan penentangan seperti yang dilakukan oleh warga Karangwuni dalam menolak pembangunan apartemen Uttara, dan penduduk kampung Miliran terha-

6. Selengkapnya, lihat Pernyataan Sikap Masyarakat DIY, "UU Keistimewaan DIY bukan Landasan & Tidak untuk Pembenaran Praktik-Praktik Negara di Dalam Negara", Yogyakarta, 28 September 2015.

7. Wawancara dengan ustaz Sofyan, salah satu pemimpin warga di Palihan, Kecamatan Temon, Kulon Progo, 15 September 2018.

dap Hotel Fave yang menyedot air tanah di kedalaman 30 meter sehingga mengeringkan sumur-sumur warga sekitarnya. Warga protes dalam berbagai aliansi seperti Jogja Asat dan Jogja Ora Didol sebagai wujud penolakan terhadap maraknya pembangunan yang menurunkan kualitas lingkungan hidup.

Empat warga, yakni Budi, Agung, Sutinah, dan Suwarni, melakukan aksi protes dengan berjemur (*pepe*) di depan keraton untuk mengadukan nasib mereka. Mereka terkena gugatan Rp1 miliar dari pemegang kekancingan atas tanah yang telah ditinggali secara turun-temurun. Padahal mereka adalah pedagang kecil yang berjualan barang atau jasa di pertigaan Gondomanan, Jalan Brigjen Katamso, Kota Yogyakarta.

Lahir berbagai aliansi masyarakat dari kampung-kampung di sepanjang aliran Sungai Code yang menghadapi klaim dan pengambilalihan tanah oleh berbagai pihak, seperti klaim magersari yang ditarik untuk pembangunan hotel (misal Hotel Quest di Jogoyudan), dan benturan klaim antara pemerintah desa dan warga di pinggiran Sungai Code di kampung Blunyah Gede, Desa Sinduadi, Kabupaten Sleman, DIY.

Singkatnya, berbagai pembangunan dan klaim Kasultanan dan Pakualaman yang terjadi dinilai tidak memberi arti istimewa bagi masyarakat, bahkan sebaliknya merugikan mereka sehingga menimbulkan perlawanan di berbagai tempat.

Kesimpulan

Kebijakan agraria yang telah dibangun sebelumnya dalam semangat *reform* berubah arah menuju *counter-reform* yang merugikan masyarakat, desa, dan instansi pemerintahan. Keistimewaan pertanahan dalam praktiknya hanya menguntungkan pihak kasultanan/kadipaten daripada masyarakat.

Pembangunan berbasis pertanahan di Yogyakarta melahirkan kerusakan lingkungan dan keresahan sosial masyarakat Yogyakarta di perkotaan dan pedesaan.

(Ra)perdais tentang pertanahan banyak menyalahi prinsip-prinsip dasar pertanahan, peraturan perundang-undangan yang ada, bahkan konstitusi dengan melakukan diskriminasi rasial-etnis.

Instruksi Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K 898/I/A/1975 tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak Milik Kepada Seorang WNI Non Pribumi yang melarang warga Tionghoa mempunyai hak milik harus dicabut, sebab diskresi ini bersifat diskriminatif.

UU Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta hendaknya ditempatkan sebagai *lex specialis* dari

UU Nomor 32 Tahun 2004 *jo* UU No 23 Tahun 2014. Pelaksanaan mengenai agraria dalam Pasal 32 dan Pasal 33 UU Keistimewaan Yogyakarta diatur mengikuti UUPA. Sudah semestinya aturan pertanahan di Yogyakarta mengikuti aturan pemerintah pusat, menginduk pada UUPA 1960.

Tanah bekas SG/PAG semestinya menjadi tanah negara dan dapat dijadikan tanah objek *land reform* yang dapat diberikan hak atas tanah tersebut kepada BHWB, rakyat dengan hak individu/komunal, instansi pemerintah, cadangan kepentingan negara.

Perlu dilakukan evaluasi secara mendasar atas implementasi UU Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta serta beberapa Perda Istimewa agar sesuai dengan bingkai NKRI, dan menuju arah penciptaan kesejahteraan dan keadilan masyarakat secara menyeluruh •

Pustaka

ANONIM. 2018. "Pernyataan Sikap Masyarakat DIY: UU Keistimewaan DIY Bukan Landasan dan Tidak untuk Pembenaran Praktik-Praktik Negara di Dalam Negara." Yogyakarta, 28 September.

ANONIM. 1983. "Kembalinya H.B. IX." *Tempo* 13 Agustus 1983.

ANONIM. 1988. "Sultan di Panggung Terbuka." *Tempo* 23 Agustus 1988.

BERNSTEIN, H. 2010. *Class Dynamics of Agrarian Change: Agrarian Change and Peasant Studies.* Kanada: Fernwood Publishing.

KRESNA, M. 2018. "Untung Pakualaman di Tengah Nasib Buntung Petani dari Proyek NYIA." 27 Agustus. https://tirto.id/untung-pakualaman-di-tengah-nasib-buntung-petani-dari-proyek-nyia-cU5q.

KUNCORO, M. 2017. "Tingginya Ketimpangan DIY." *Kedaulatan Rakyat* 13 Juni.

LUTHFI, A.N., M. NAZIR, A. TOHARI, D.A. WINDA, dan D.C. TRISTIAWAN. 2009. *Keistimewaan Yogyakarta: Yang Diingat dan Yang Dilupakan.* Yogyakarta: STPN Press.

SAFITRI, M.A. 2016. "Tanah Ulayat Versus Tanah Raja." http://epistema.or.id/publikasi/lainnya/tanah-ulayat-versus-tanah-raja/.

SEMBIRING, J. 2012. *Tanah Negara.* Yogyakarta: STPN Press.

SETIAWATI, N. 2010. "Dari Tanah Sultan menjadi Tanah Rakyat: Pola Pemilikan, Penguasaan, dan Sengketa Tanah di Yogyakarta Setelah Reorganisasi Tanah 1917." Tesis di Program Studi Sejarah, Jurusan Ilmu-Ilmu Humaniora, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

SHOHIBUDDIN, M. 2018a. *Perspektif Agraria Kritis: Teori, Kebijakan, dan Kajian Empiris.* Yogyakarta: STPN Press, Sajogyo Institue, Konsorsium Pembaruan Agraria, dan Pusat Studi Agraria IPB.

___. 2018b. "Menyoal Ulang Politik Agraria Nasional." Presentasi pada Konferensi Reforma Agraria di Semarang, 12 September 2018.

SOEMARDJAN, S. 1999. "Kolonialisme, Feodalime, Demokrasi." Dalam *Jika Rakyat Berkuasa*, disunting oleh T. MAULA *et al.* Bandung: Pustaka Hidayah.

___. 2008. "*Land Reform* di Indonesia." Dalam *Dua Abad Penguasaan Tanah: Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa*, disunting oleh S.M.P TJONDRONEGORO dan G. WIRADI. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

SUDRAJAT, U. 2009. "Landreform di Sleman 1960–1973." Skripsi di Jurusan Sejarah, Fakultas Ilmu Budaya, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

SUHARTONO. 1991. *Apanase dan Bekel, Perubahan Sosial di Pedesaan Surakarta 1830–1920*. Yogyakarta: Tiara Wacana.

VAN KLINKEN, G. 2007. "Return of The Sultans: The Communitarian Turn in Local Politics." Dalam *The Revival of Tradition in Indonesian Politics: The Deployment of Adat from Colonialism to Indigenism*, disunting oleh J.S. DAVIDSON dan D. HENLEY. London (Inggris) dan New York (Amerika): Routledge.

WHITE, B. 2018. "Demokratisasi Desa dan Reforma Agraria di DIY 1918–2018." Presentasi pada Dialog Kebangsaan Meneladani Visi Ke-lndonesia-an Sepasang Republikan: Sri Sultan Hamengku Buwono lX dan Adipati Paku Alam VIII, diselenggarakan oleh Universitas Nahdlatul Ulama, Yogyakarta, 5 September 2018.

WIRADI, G. 2009. *Reforma Agraria: Perjalanan Yang Belum Berakhir*. Bogor, Bandung, dan Jakarta: Sajogyo Institute, Akatiga, dan Konsorsium Pembaruan Agraria.

BAGIAN IV

KONFLIK DAN PERJUANGAN AGRARIA DI WILAYAH PEDESAAN

7

Setengah Abad Ketergantungan: Catatan untuk Generasi Petani Milenial

GUTOMO BAYU AJI

The precise objective of the managers of the green revolution is to wipe out the class of small farmers and to replace them with efficient agribusinessmen who will be heavily dependent upon industrial products and world markets.
Marvin Harris (1972)

Pengantar

RELASI pertanian yang dicerminkan dari hubungan antara petani dengan pemerintah (baca: negara) di satu sisi dan dengan industri swasta di sisi lain, pada saat ini tidak banyak mengalami perubahan sejak sumberdaya-sumberdaya pertanian dikaitkan satu sama lain dalam suatu jalinan ekonomi-politik di bawah kebijakan Revolusi Hijau sejak setengah abad lalu. Banyak kalangan yang melihat Revolusi Hijau itu sebagai transfer teknologi dan pertanian terutama benih unggul dengan penggunaan pupuk kimia dan pestisida sebagai konsekuensi dari kecenderungan global dan kebutuhan pangan atas meningkatnya jumlah penduduk dunia (lihat misalnya Byerle 1987; Fitzgerald-Moore 1996; Hazell 2009). Namun demikian, tidak banyak yang mencermati bahwa relasi pertanian yang diciptakan untuk mendukung Revolusi Hijau itu telah mengekang dan merombak hubungan antara petani dengan negara. Sistem yang diciptakan pada awal era Soeharto ini disertai pembatasan kebebasan terutama dalam berorganisasi yang dikekang dalam suatu organisasi tunggal yang dibentuk oleh rezim militer yaitu Himpunan Kerukunan Tani Indonesia (HKTI).

Kendati sistem politik Indonesia telah berubah dari rezim otoriter ke demokrasi sejak Reformasi 1998, namun relasi pertanian warisan rezim otoriter itu masih berlaku sampai sekarang. Perubahan sistem politik itu memang telah memberi ruang kepada setiap warga termasuk untuk mengangkat hak berorganisasi setiap petani, melahirkan serikat-serikat petani di berbagai daerah, bebas melakukan protes kepada pemerintah, serta bisa mengajukan peninjauan kembali atas undang-undang yang dianggap tidak sesuai dengan konstitusi.[1] Namun demikian, kekuasaan dalam proses produksi masih dikendalikan melalui sistem ekonomi-politik yang terjalin di dalam relasi pertanian yang merupakan warisan dari rezim otoriter. Walaupun HKTI bukan lagi satu-satunya organisasi

1. Misalnya peninjauan kembali dilakukan terhadap Pasal 59 dan Pasal 70 ayat (1) Undang-Undang (UU) 19/2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani yang diajukan oleh lima belas badan hukum antara lain Serikat Petani Indonesia (SPI), Aliansi Petani Indonesia (API), Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), dan Indonesian Human Rights Comitteee For Social Justice (IHCS) pada 2014.

petani pada saat ini, namun kekuasaan yang dimiliki sebagai organisasi besar bentukan rezim militer telah memberikan pengaruh keistimewaan dalam relasi pertanian itu terutama dalam kebijakan dan bisnis di sektor pertanian.[2]

Artikel ini berangkat dari asumsi bahwa relasi pertanian yang mengekang selama setengah abad terakhir telah menjadi sebab-sebab ketergantungan yang hampir mutlak, yang antara lain juga menyebabkan kaum muda di pedesaan tidak tertarik untuk terlibat dalam kegiatan pertanian. Walaupun reformasi telah mengubah wajah demokrasi Indonesia, gerakan serikat petani juga mulai marak di pusat dan daerah, dan pemerintah telah merespons sebagian tuntutan gerakan masyarakat sipil yang terkait dengan pembaruan agraria, namun relasi pertanian yang mengekang dan ketergantungan yang diciptakannya bisa jadi merupakan penghambat terbesar beragam gagasan dan praktik yang terkait dengan perubahan sosial di kalangan petani termasuk upaya regenerasi petani. Artikel ini ingin melihat sejauh mana gerakan serikat petani di Indonesia telah berkontribusi dalam perubahan relasi pertanian itu dan sekaligus bisa memberikan gambaran yang prospektif bagi kaum muda pedesaan yang milineal itu tentang pertanian di masa depan.

Uraian di bawah ini bersifat sementara yang hanya didasarkan pada pengamatan awal serta bacaan singkat terkait sejarah otoritarianisme dalam relasi pertanian yang pada dasarnya bisa dianggap masih terbatas. Melalui artikel ini diharapkan ada upaya penyelidikan yang lebih mendalam terkait proses demokratisasi di sektor pertanian khususnya demokratisasi dalam relasi pertanian yang mengekang dan menciptakan ketergantungan itu serta hubungannya dengan keberlanjutan pertanian di masa depan.

Relasi Pertanian

Salah satu kritik utama yang lahir dari tradisi sosiologi pedesaan sejak era 1970-an terhadap kebijakan Revolusi Hijau adalah menguatnya kecenderungan diferensiasi dalam penguasaan tanah di pedesaan. Kritik yang dibangun melalui studi mikro di pedesaan oleh peneliti Survei Agro-Ekonomi selama 1968–1973 ini semakin mengkhawatirkan situasi di pedesaan, antara lain karena bukannya agenda pembaruan agraria yang dilanjutkan oleh rezim Soeharto melainkan pembekuan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dan Undang-Undang Perjanjian Bagi Hasil (UUPBH) yang sudah dirancang sejak dua dasawarsa sebelumnya. Sebagai gantinya, rezim ini malah menetapkan kebijakan Revolusi Hijau yang menguatkan kecenderungan diferensiasi penguasaan tanah. Pilihan rezim

2. Lihat, misalnya, bahan kuliah umum Ben White di Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) tentang "Studi Agraria di Indonesia: Kebutuhan dan Prioritas, Jangka Pendek dan Jangka Panjang", Jakarta, 24 Oktober 2017.

Soeharto terhadap kebijakan revolusi hijau bukan hanya karena alasan krisis ekonomi pada era pemerintah sebelumnya yang menyebabkan kondisi nutrisi yang buruk, namun juga karena tekanan liberalisasi pertanian dunia. Dua undang-undang tersebut, walaupun dirancang pada masa demokrasi terpimpin yang disokong tidak hanya oleh partai komunis namun juga nasionalis dan Islam, keduanya dianggap sebagai perangkat sosialisme Indonesia yang bisa mengancam agenda liberalisasi pertanian serta pangan dunia.

Kritik atas diferensiasi penguasaan tanah itu merupakan salah satu kritik mendasar yang sangat penting dalam kajian agraria. Kritik lain yang tidak berkembang sebesar diskursus pada tradisi sosiologi pedesaan itu antara menyatakan bahwa sistem ekonomi-politik Revolusi Hijau mengekang petani sehingga petani bukan lagi sebagai manusia bebas melainkan tenaga kerja yang dikendalikan oleh pemerintah dan korporasi transnasional (lihat misalnya Cloud 1973; White 2013). Pembacaan lain dari diskursus ekonomi-politik ini antara lain disampaikan oleh Pfeiffer (2006) yang menyatakan bahwa Revolusi Hijau telah melahirkan industri pertanian di belahan negara-negara Selatan, mengintegrasikan dan mengkonsolidasikan sistem produksi dan distribusi yang memungkinkan agribisnis dijalankan korporasi-korporasi transnasional yang mendominasi pertanian dunia pada saat ini. Lembaga-lembaga internasional, korporasi-korporasi transnasional, dan negara-negara Utara seperti Amerika Serikat memiliki peranan penting di dalamnya, termasuk pengaturan, bantuan pangan, investasi dalam produksi dan distribusi yang mengakibatkan negara-negara Selatan rentan terhadap ketergantungan perdagangan pangan dunia daripada memperkuat produksi di tingkat lokal (Friedmann 1990; 1995; McMichael 2000).

Walaupun kritik ekonomi-politik terhadap kecenderungan global pada kebijakan Revolusi Hijau di negara-negara Selatan itu cukup jelas, namun tidak ada yang memperlihatkan relasi pertanian di suatu negara, termasuk di Indonesia, yang khas karena sejarah, politik, dan kebijakan pertanian serta pangan yang berbeda-beda di setiap negara. Keinginan saya untuk mengurai relasi pertanian yang khas Indonesia ini sebenarnya diilhami dari analisis-analisis yang dilakukan oleh van der Ploeg (2008) dalam melihat imperium (*empire*) yang menilik relasi-relasi ekonomi-politik di antara berbagai sumberdaya pertanian dengan sangat baik. Merujuk pada konsepsi tentang *empire* ini pula, kebijakan tentang Revolusi Hijau dalam artikel ini dilihat sebagai momentum perubahan yang mengaitkan berbagai sumberdaya pertanian dari yang terpisah, parsial, dan otonom, menjadi relasional dan saling tergantung

antara satu dengan yang lain dalam suatu jalinan ekonomi-politik global di bawah kendali lembaga-lembaga internasional, korporasi transnasional, serta negara-negara dominan yang memprakarsai liberalisasi pertanian serta pangan di dunia.

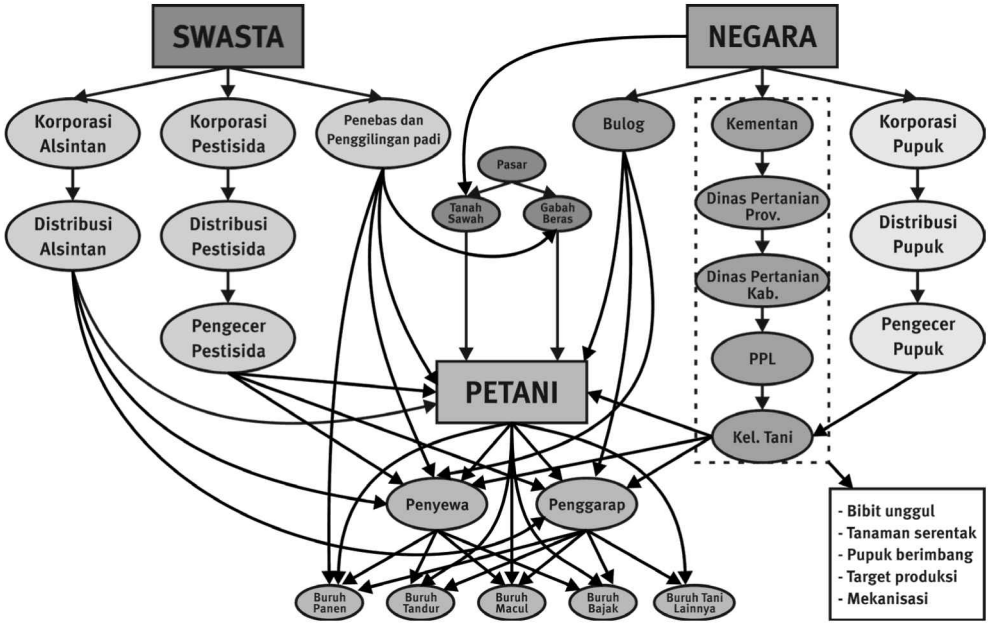
Membaca relasi pertanian di Indonesia tidak bisa dilepaskan dari sejarah, politik, dan kebijakan Revolusi Hijau yang dimulai sejak akhir 1960-an yang tidak hanya menjadi momentum ekonomi-politik untuk mengaitkan berbagai sumberdaya pertanian yang ada di tingkat lokal, tetapi juga menghubungkan sumberdaya ke dalam jalinan ekonomi-politik global. Sistem dan struktur ekonomi-politik global yang timpang menjadi dasar relasi pertanian di Indonesia, terutama di tingkat lokal, sehingga dapat dikatakan bahwa kebijakan Revolusi Hijau itu secara cepat telah mengubah hubungan petani dengan negara di satu sisi dan korporasi transnasional di sisi lain serta lembaga-lembaga internasional yang digerakkan oleh negara-negara dominan di dalam suatu relasi yang timpang, sangat tidak adil dan menjerat serta mengekang petani. Relasi seperti itu antara lain ditunjukkan melalui berbagai pengaturan negara (Dewan Perwakilan Rakyat [DPR] dan eksekutif) terhadap petani, baik pengaturan yang diintrodusir oleh kekuatan-kekuatan internasional itu maupun kepentingan ekonomi-politik termasuk bisnis di kalangan elite nasional.

Relasi pertanian di Indonesia dikarakteristikkan oleh ketergantungan petani yang selama lebih dari setengah abad terakhir dikekang melalui seperangkat peraturan di dalam sistem ekonomi-politik pertanian nasional yang dikendalikan oleh negara terutama pemerintah, termasuk badan usaha pemerintah dan industri swasta. Relasi ini tidak terpisah dengan kepentingan global yang antara lain disinyalir dalam pengaruh pembuatan undang-undang serta kebijakan pertanian dan pangan. Hampir semua alat-alat produksi dikendalikan oleh negara terutama oleh pemerintah, badan usaha pemerintah, dan industri swasta antara lain berupa benih, pupuk, pestisida, dan alat-alat pertanian. Berbagai peraturan yang terkait dengan produksi pertanian baik benih, pupuk, dan pestisida mulai dari perundang-undangan, peraturan menteri, dan peraturan pelaksana di tingkat direktorat jenderal dan bahkan keputusan suku dinas pertanian di daerah digunakan untuk mengatur proses produksi pertanian (Gambar 7.1).

Sementara itu, alat produksi utama, yaitu tanah, penguasaannya telah dikendalikan oleh mekanisme pasar yang antara lain disokong melalui kebijakan World Bank dalam bentuk sertifi-kasi yang menyemarakkan pasar tanah pertanian di Indonesia. Dalam kurun satu dasawarsa terakhir misalnya, pemerintah juga melakukan

pengaturan tanah pertanian dalam bentuk penggunaan lahan untuk kawasan pangan skala besar yang didorong oleh kebijakan Badan Pangan Dunia (FAO) sebelumnya. Berbagai pengaturan alat produksi pertanian itu memperlihatkan bahwa hampir seluruh alat-alat produksi pertanian, dengan demikian juga proses produksinya, dikendalikan oleh negara melalui pemerintah dan industri swasta tanpa terlepas dari agenda dan kepentingan global.

GAMBAR 7.1
Relasi Pertanian



Dalam relasi semacam ini, petani dilihat sebagai instrumen produksi pangan, yang sesungguhnya tidak berbeda dengan buruh di dalam suatu sistem industri. Apabila buruh dikendalikan untuk memproduksi barang olahan dan jasa, maka petani dikendalikan untuk memproduksi pangan dari hasil bumi.

Relasi Kompleks

Walaupun FAO telah menyadari kekeliruan Revolusi Hijau, antara lain ditunjukkan dengan salah satu kebijakannya tentang agroekologi, namun di sisi lain lembaga ini juga mendukung kebijakan bioteknologi. Kesadaran akan kekeliruan Revolusi Hijau itu pun tidak mengubah relasi pertanian yang sudah tersistem di negara-negara Selatan termasuk Indonesia. Dukungannya terhadap sistem

pertanian berbasis bioteknologi bahkan telah melahirkan korporasi transnasional baru seperti Monsanto yang menguasai produksi benih-benih unggul di dunia. Perkembangan yang sangat cepat ini berdampak pada negara seperti Indonesia sebagai arena pertarungan antarkekuatan, setidaknya tiga mazhab pertanian berikut.

TABEL 7.1
Indonesia Sebagai Arena Pertarungan

REVOLUSI HIJAU		AGROEKOLOGI		BIOTEKNOLOGI
Negara (DPR dan pemerintah eksekutif)	VERSUS	Petani berdaulat dengan pemuliaan benih lokal, pupuk, dan antihama organik dengan sistem terintegrasi termasuk jaringan pasar alternatif	VERSUS	Negara (DPR dan pemerintah eksekutif)
BUMN				Lembaga internasional
Industri swasta				
Lembaga internasional				Korporasi transnasional
Korporasi transnasional				

Tidak berubahnya relasi pertanian, dan bahkan semakin menggurita, ditandai dengan munculnya Rezim Pangan Global ke IV yang memunculkan kekuatan-kekuatan baru dalam perdagangan dunia antara organisasi perdaganan dunia World Trade Organization (WTO) dan agensi perdagangan bebas Free Trade Agency serta rezim pembangunan dunia yang disponsori oleh International Monetary Fund (IMF) dan World Bank. Bagaimanapun, Rezim Pangan Global ini memberikan keleluasaan bagi korporasi transnasional dan bersama-sama dengan lembaga-lembaga tersebut menekan negara-negara penghasil pangan seperti Indonesia untuk merestruktrisasi kebijakan pertaniannya melalui berbagai paket perundang-undangan, kebijakan menteri, peraturan pelaksana di tingkat direktorat jenderal dan bahkan keputusan suku dinas pertanian di daerah-daerah di seluruh Indonesia.

Gurita Rezim Pangan Global terhadap relasi pertanian di Indonesia antara lain ditunjukkan dengan agenda neoliberalisme yang diprakarsai oleh badan-badan dunia, WTO, negara-negara G-8, dan forum Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) yang mempunyai pengaruh sangat kuat terhadap relasi pertanian di Indonesia. Dalam kasus jagung misalnya, Indonesia menjadi salah satu ladang Monsanto dan Cargill yang melibatkan skema rumit di dalam relasi pertanian. Produksi jagung dilakukan di ladang petani yang dikembangkan bersama dengan perbankan pemerintah, dalam hal ini adalah Bank Rakyat Indonesia (BRI), melalui skema pertanian kontrak kemitraan swasta dan publik (*Public Private Partnership* [PPP]) di mana jagung yang dihasilkan akan diekspor ke negara-negara konsumen. Dalam gurita Rezim Pangan Global ini, petani

kembali menjadi instrumen yang jauh lebih kecil di dalam sistem perdagangan pangan dunia.

Rezim Organisasi Tunggal

Walaupun serikat petani telah muncul di berbagai daerah dan terdapat sejumlah konfederasi nasional pada saat ini, hanya HKTI yang memiliki akses di dalam relasi pertanian terutama dalam pengorganisasian petani melalui kelembagaan di tingkat kelompok. Situasi ini seperti menunjukkan tidak adanya perubahan kelembagaan petani yang mendasar dari era rezim otoriter ke rezim demokrasi sekarang ini. Setelah rezim militer menyatukan belasan organisasi-organisasi massa petani yang berafiliasi dengan partai-partai politik pada 1973 ke dalam wadah tunggal HKTI (lihat Lampiran 1) yang tidak memiliki afiliasi politik selain loyalitas ideologi kepada pemerintah (depolitisasi), praktis hanya HKTI yang memiliki akses ke dalam relasi pertanian dan memainkan peran pengorganisasian petani di tingkat Gapoktan (Gapungan Kelompok Tani) sampai saat ini.

Eksistensi HKTI sebagai produk politik dari rezim organisasi tunggal pada masa lalu di era demokrasi sekarang ini terlihat pada struktur dalam Tabel 7.2 berikut.

TABEL 7.2
Perkembangan Organisasi Tani dalam Dua Rezim

HKTI			KONFEDERASI NASIONAL INDEPENDEN
Rezim otoriter	Rezim demokrasi		
Kelompencapir	KTNA	PPNSI	Serikat petani independen
	Poktan/Gapoktan		Organisasi petani lokal

Di tingkat kelompok, Soeharto pernah membina petani andalan dalam suatu ajang prestasi yang disebut Kelompencapir (Kelompok Pendengar, Pembaca, dan Pemirsa), semacam lomba cerdas cermat petani yang dimaksudkan untuk merangsang petani agar berlomba-lomba melaksanakan program-program pemerintah di bawah kebijakan Revolusi Hijau. Kelompok ini sekaligus menjadi alat pengorganisasian massa petani di tingkat desa di bawah HKTI. Setelah reformasi, berbagai program bentukan Soeharto termasuk Kelompencapir dibubarkan, namun HKTI tidak dibubarkan. Pemerintah dari rezim demokrasi kemudian membentuk Kelompok Tani (Poktan) dan Gapoktan di tingkat desa yang secara sistemik di bawah

koordinasi Kementerian Pertanian dan di bawah klaim organisasi HKTI. Oleh karena itu, dalam berbagai kesempatan, HKTI selalu menyatakan klaim atas jumlah anggotanya yang terbesar, yaitu 40 juta petani. Walaupun dalam perkembangan politik terutama di tingkat partai politik telah terjadi pembagian klaim antara Kontak Tani Nelayan Andalan (KTNA) dan Perhimpunan Petani Nelayan Sejahtera Indonesia (PPNSI), keduanya tetap menginduk pada HKTI. Di bawah kepemimpinan militer dan di sisi lain juga kepemimpinan partai politik, HKTI tidak hanya memainkan peran pengorganisasian di dalam relasi pertanian itu, tetapi juga bisnis dan politik praktis.

Rezim organisasi tunggal juga masih terasa di dalam UU 19/2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani yang hanya mengakui kelompok tani, gabungan kelompok tani, dewan petani, dan asosiasi komoditas sebagai organisasi petani. Sementara itu, serikat-serikat petani yang muncul di berbagai daerah dan konfederasi nasional serikat petani tidak diakui sebagai organisasi petani. Walaupun persoalan pengaturan organisasi petani di dalam undang-undang tersebut telah digugat di Mahkamah Konstitusi (MK) dan dimenangkan oleh serikat petani, namun pelaksanaannya belum jelas. Sampai dengan saat ini, serikat-serikat petani dan konfederasi nasional yang ada belum memiliki akses kebijakan di dalam relasi pertanian itu. Dalam hal ini, kebijakan Kementerian Pertanian dalam berbagai bentuk program pertanian serta anggarannya masih disalurkan melalui poktan dan gapoktan yang berada di bawah klaim organisasi HKTI.

Demokratisasi Ekonomi

Salah satu yang menyedihkan dari rezim demokrasi pascareformasi adalah bahwa sistem demokrasi yang terbentuk tidak mengubah relasi pertanian yang mengekang dan menciptakan ketergantungan. Demokratisasi yang sudah dicapai tidak memerdekakan kaum tani. Hal ini tampak bahwa capaian politik dalam reformasi di Indonesia tidak diikuti dengan capaian ekonomi yang sepadan, setidaknya dalam pertanian. Begitupun lahirnya serikat-serikat petani di berbagai daerah di Indonesia yang diikuti dengan meningkatnya kesadaran hak-hak politik mereka, tidak diikuti dengan meningkatnya capaian yang merombak relasi pertanian serta perbaikan hidup mereka yang sepadan.

Situasi demokrasi saat ini sangat aneh. Dibandingkan dengan masa demokrasi terpimpin (1949–1965), kemerdekaan politik yang dicapai pun berbeda. Pada masa itu, hampir semua serikat petani memiliki afiliasi dengan partai politik, sehingga selain memiliki garis ideologi dan politik, hampir setiap serikat petani memiliki agen-

da demokratisasi ekonomi, setidaknya dari konteks kolonialisme dan feodalisme saat itu, di mana kontestasi yang berlangsung melahirkan semangat nasional yang sama, yaitu pembaruan agraria yang dicetuskan melalui UUPA dan UUBH yang ditujukan untuk merombak struktur ekonomi nasional dari pengaruh kolonialisme dan feodalisme menjadi sistem ekonomi sosialisme yang sesuai dengan masyarakat Indonesia.

Situasi pada masa demokrasi terpimpin memang jauh berbeda dengan situasi sekarang di mana perang dingin antara blok kapitalis versus blok sosialis telah berlalu dan situasi pertanian dan pangan dunia sekarang berada pada Rezim Pangan Global ke IV, di mana badan dunia, lembaga-lembaga internasional, organisasi pasar bebas, forum-forum neoliberalisme, dan kekuatan korporasi transnasional telah mencengkeram sistem dan struktur ekonomi nasional. Demokrasi (politik) yang dicapai sekarang—selain melahirkan keanehan yang terlihat pada serikat petani, partai politik, dan arah ekonomi nasional yang tidak memiliki hubungan—tidak hanya tidak merombak struktur ekonomi nasional tetapi juga hampir tidak ada kekuatan ekonomi global yang dominan yang segaris dengan capaian demokrasi politik di kalangan serikat petani sehingga mereka harus berhadapan secara langsung dengan satu blok dominan (liberalisasi pertanian) yang membentuk relasi pertanian global.

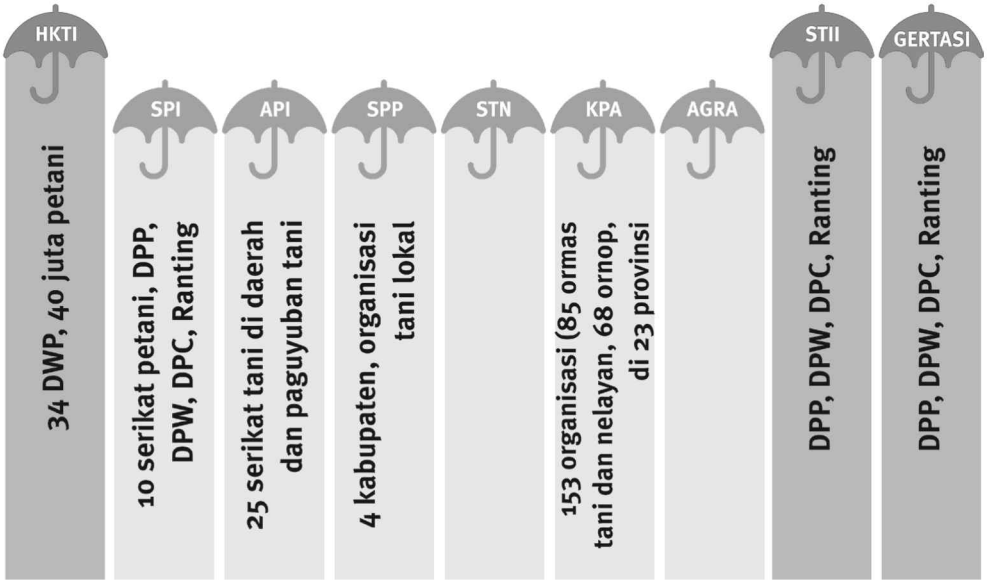
Salah satu organisasi petani terbesar di dunia, yaitu Via Campesina, harus bekerja ekstra keras menghadapi kekuatan blok dominan yang membentuk relasi pertanian global itu, bertanding di setiap kesempatan di mana badan dunia, lembaga-lembaga internasional, organisasi pasar bebas, forum ekonomi neoliberal, dan ajang korporasi transnasional diselenggarakan. Mereka mendesakkan demokratisasi produksi, dan di sisi lain juga distribusi, paling tidak, jika tidak mampu menandingi kekuatan global itu atau untuk menyeimbangkan ketimpangan relasional itu, setidaknya untuk menyuarakan aspirasi petani dan melindungi hak-hak mereka. Pertandingan yang tidak seimbang antara kekuatan ekonomi dunia yang didominasi oleh blok neoliberalisme dengan gerakan petani dunia ini setidaknya bisa dilihat pada empat arena, yaitu Revolusi Hijau dan bioteknologi versus agroekologi, perampasan tanah versus hak asasi petani, monopoli penguasaan sumberdaya pertanian dunia terutama tanah dan mekanisme produksi versus pembaruan agraria, serta ekspansi pasar dunia versus pasar pangan sehat.

Indonesia merupakan salah satu arena paling sengit dalam pertandingan yang tidak seimbang itu. Hampir seluruh agenda ekono-

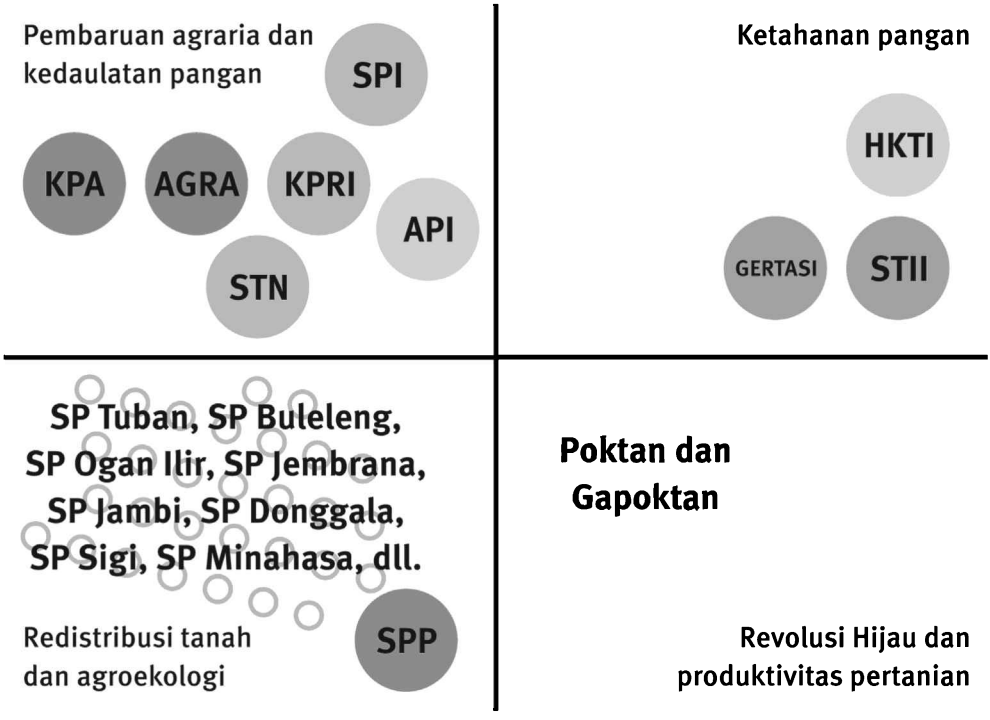
mi neoliberalisme itu menguasai relasi pertanian di Indonesia, antara lain Revolusi Hijau, rezim bioteknologi, kawasan pangan skala besar, monopoli penguasaan tanah serta alat produksi yang lain seperti benih, pupuk, pestisida dan mesin pertanian, serta monopoli pasar, yang berhadapan langsung dengan gerakan agroekologi, hak asasi manusia (HAM), pembaruan agraria, dan pasar pangan sehat. Melihat ukuran ekspansi dan gerakannya, jelas bahwa demokratisasi ekonomi yang dijalankan oleh organisasi petani dunia yang juga berlangsung di Indonesia itu lebih mirip sebagai gerakan alternatif dan bersifat pinggiran daripada sebagai kekuatan ekonomi global yang dominan.

Walaupun demikian, sebuah pertandingan betapa pun tidak seimbangnya masih lebih mencerminkan akal sehat daripada menyerah dan menerima kekalahan ataupun penindasan begitu saja. Perjuangan serikat-serikat petani pascareformasi di Indonesia bukannya tidak ada hasil. Sejumlah capaian memperlihatkan hasil yang mengagumkan jika dibandingkan dengan situasi gerakan pada masa rezim otoriter. Dibandingkan dengan masa sebelumnya yang hanya ada satu organisasi petani yaitu HKTI, saat ini sudah ada puluhan organisasi dan serikat petani yang tersebar di berbagai daerah serta setidaknya terdapat delapan konfederasi nasional yang menjadi tandingan HKTI (lihat Gambar 7.2). Kesemarakan gerakan serikat petani di Indonesia saat ini memberi kesan lebih partisipatif daripada di masa rezim otoriter sebelumnya.

GAMBAR 7.2
Konfederasi Serikat Petani Nasional Tandingan HKTI



Dalam kurun lima belas tahun sesudah reformasi, agenda pembaruan agraria juga sudah masuk ke dalam kebijakan pemerintah secara nasional. Masuknya agenda pembaruan agraria ini bisa dikatakan merupakan capaian luar biasa setidaknya karena mengingat dua hal berikut: *pertama*, UUPA dan UUBH produk rezim demokrasi terpimpin pada masa lalu masih dibekukan dan masih diberi label sebagai produk komunis yang secara terus-menerus dipelihara oleh rezim militer; *kedua*, salah satu agenda pembaruan agraria mengambil arena di sektor kehutanan yang merupakan rezim pengelolaan sumberdaya alam terutama hutan paling konservatif di dunia, yaitu yang menganut tradisi perhutanan ilmiah yang sesungguhnya bersifat antipetani. Walaupun agenda pembaruan agraria di sektor perhutanan itu hanya mengambil bagian kecil dari total penguasaan hutan yang sangat oligarkis, yaitu kurang dari 10%, namun kebijakan ini telah menggetarkan kerajaan kehutanan ilmiah di Manggala Wana Bhakti yang dibangun selama rezim otoriter untuk membayar pinjaman pemerintah dari kebijakan penanaman modal asing pada saat itu.



GAMBAR 7.3
Pembaruan Agraria dan Kedaulatan Pangan Versus Revolusi Hijau dan Ketahanan Pangan

Pada skema di atas terlihat kesemarakan gerakan serikat petani pascareformasi yang menandingi agenda utama Revolusi Hijau dan ketahanan pangan melalui suatu gerakan serikat petani yang memperjuangkan pembaruan agraria, kedaulatan pangan, serta sistem agroekologi berbasis ekosistem lokal. Dalam sistem agroekologi, petani memperjuangkan kedaulatan produksi dan distribusi antara lain melalui penguasaan tanah yang cukup di dalam kebijakan pembaruan agraria 9 juta hektare, pemuliaan benih, produksi pupuk dan antihama organik, serta penciptaan pasar pangan sehat. Gerakan alternatif ini, walaupun tidak bisa menandingi ukuran kekuatan ekonomi neoliberalisme di dunia, telah menunjukkan kemajuan yang berarti.

Selain itu, perjuangan eksistensi organisasi juga telah dicapai di MK dengan keberhasilan pengakuan serikat petani sebagai organisasi tani yang diakui undang-undang yang menuntut konsekuensi dari pemerintah untuk melibatkan serikat-serikat petani di dalam setiap pembuatan kebijakan pertanian serta alokasi anggaran pertanian. Pengakuan ini akan berpengaruh besar terhadap relasi pertanian yang hanya mengakui poktan dan gapoktan di bawah klaim HKTI sebagai organisasi tani. Keberhasilan perjuangan politik anggaran ini akan berkonsekuensi pada keharusan pemerintah untuk mengalokasikan anggaran yang sebelumnya hanya diberikan kepada poktan dan gapoktan juga diberikan kepada serikat-serikat petani lokal di mana sistem agroekologi melalui pemuliaan benih lokal, pupuk dan antihama organik, serta pasar pangan sehat dikembangkan sebagai tandingan atas kekuatan ekonomi neoliberalisme.

Masalah Regenarasi Petani

Dari sudut pandang tersebut di atas, masalah regenerasi petani merupakan masalah yang diciptakan oleh relasi pertanian global yang merombak sistem pertanian lokal berbasis tenaga kerja keluarga melalui pengerdilan petani (*depeasantization*) dan kebijakan Revolusi Hijau di dalam rezim pembangunan. Rezim ini pada awalnya beranggapan bahwa masalah regenerasi petani akan diatasi dengan cara transfer teknologi, tetapi pada kenyataannya transfer teknologi itu gagal dan pertanian masih merupakan usaha ekonomi skala kecil yang menyerap banyak tenaga kerja pedesaan (padat karya).

Persoalan yang dihadapi sekarang adalah petani yang dieksploitasi tenaga kerjanya di dalam relasi pertanian global itu mengalami penuaan, tidak ada transfer teknologi, sementara pemuda yang telah dilemparkan oleh rezim pembangunan ke dalam sistem peker-

jaan berbasis karier di perkotaan menyaksikan bagaimana generasi mereka sebelumnya telah dieksploitasi di dalam relasi pertanian global. Para pemuda pedesaan itu mungkin tidak mengerti bagaimana mekanisme eksploitasi berlangsung, tetapi pengalaman hidup mereka yang melihat sejumlah praktik tidak adil dari dekat seperti masalah sewa tanah, sistem bagi hasil, harga dasar gabah, monopoli benih, subsidi pupuk, industri pestisida swasta, program bantuan alat-alat pertanian, serta politisasi pertanian oleh elite politik dan bisnis setidaknya telah memengaruhi sikap apatisme mereka terhadap dunia pertanian.

Bukan hanya pemerintah yang menganggap regenerasi petani itu kini menjadi masalah yang pantas dipikirkan—walaupun anggapan itu terkesan konyol karena masalah itu yang pemerintah ciptakan dan ingin atasi melalui sistem yang sama ketika masalah itu diciptakan—namun juga di kalangan serikat petani dan lembaga swadaya masyarakat (LSM). Sejauh ini, setidaknya berdasarkan pengamatan pada beberapa kasus di Indonesia, hampir belum ada resep ampuh ataupun pengalaman terbaik yang mampu mengatasi masalah ini, apalagi jika diletakkan di dalam sistem relasi pertanian global yang mereproduksi masalah itu. Bahkan, berbagai upaya yang dilakukan oleh serikat petani yang mampu menjaga posisi ideologi dan politiknya berada di luar relasi pertanian itu pun tidak menunjukkan suatu tingkat keberhasilan yang memuaskan. Sampai saat ini, rasa skeptisme atau setidaknya pencarian solusi alternatif yang belum berbuah manis atas masalah regenerasi petani masih terus menghinggapi berbagai kalangan itu. Berikut ini dipaparkan secara singkat beberapa kasus terkait.

Kasus Desa dan Pembaruan Agraria

Banyak kalangan melihat kebijakan desa dan pembaruan agraria sekarang ini sebagai peluang untuk menggerakkan perekonomian desa. Dalam banyak kasus, pengelolaan dana desa melalui Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) melibatkan para pemuda desa baik yang selama ini tinggal di desa maupun yang bermigrasi yang kemudian kembali ke desa. Apakah kebijakan desa dan pembaruan agraria itu bisa menjadi cara untuk menarik minat kalangan muda memasuki dunia pertanian?

Kasus yang saya temui di sebuah desa di Jawa Tengah sekitar dua tahun lalu tampaknya merupakan penggabungan kebijakan desa dan pembaruan agraria itu di tingkat desa. Atas dasar kebijakan itu dan saran gubernur agar desa itu menjadi contoh pengelolaan tanah kas desa untuk petani miskin, tampaknya telah mengilhami kepala desa itu melakukan inisiatif kebijakan pembaruan agraria

di tingkat desa dan mengaitkan kebijakan itu dengan pengelolaan dana desa melalui BUMDes. Kebijakan ini telah menghentikan kebiasaan sebelumnya yang sudah berlangsung selama puluhan tahun yaitu lelang tanah kas desa yang merupakan sawah subur yang selalu jatuh kepada petani kaya di desa itu. Petani kaya itu menguasai lebih dari 10 hektare sawah, termasuk tanah kas desa itu, yang seluruhnya ia garapkan kepada petani penggarap dengan sistem bagi hasil, *maro* atau bagi hasil setengah dan *mertelu* atau bagi hasil sepertiga. Sistem bagi hasil ini telah melanggar rancangan UUBH selama lebih dari setengah abad yang menyarankan agar pembagian itu diubah dari 50 : 50 menjadi 40 : 60 di mana minimal 60 bagian itu merupakan hak petani penggarap.

Sistem lelang yang menguntungkan petani kaya itu kemudian diubah oleh kepala desa menjadi dikelola sendiri oleh kantor desa melalui sistem bagi hasil yang berlaku di desa itu, yaitu *maro* atau *mertelu*. Kebijakan ini hanya menjadi pergunjingan di kalangan petani dan memunculkan pertanyaan: mengapa kantor desa mempraktikkan sistem bagi hasil yang sama dengan petani kaya? Mengapa tidak ada kompensasi bagi petani yang ingin menggarapnya, misalnya dengan bantuan pupuk, misalnya dua karung saja? Kebijakan yang bermaksud untuk memberikan kesempatan kepada petani penggarap untuk mengelola tanah kas desa itu mendapatkan sambutan dingin dari kalangan petani. Mereka mungkin menganggap petani kaya yang selalu memenangkan lelang sebelumnya lebih baik hati daripada kantor desa.

Inisiatif kepala desa yang diilhami dari kebijakan pembaruan agraria dan saran gubernur agar menjadi percontohan itu akhirnya kandas, tidak mendapatkan dukungan dari petani. Kepala desa lalu mengubah kebijakannya dari menawarkan pengelolaannya kepada petani miskin menjadi dikelola oleh BUMDes. Pengurus BUMDes yang telah terbentuk yang terdiri atas empat pemuda desa yang tidak seluruhnya merupakan petani berpengalaman ditunjuk sebagai tim pengelola tanah kas desa itu. Keempat pemuda ini pun menggarap sawah itu dengan membayar buruh harian antara lain untuk mengolah lahan, membuat persemaian, menanam, membersihkan rumput, dan memanen. Kepala desa mempunyai impian agar sawah yang ditanami padi hasil kelola BUMDes itu hasilnya dipanen sendiri, tidak ditebaskan atau dijual ke penebas, dengan harapan bisa diolah oleh BUMDes untuk dijual ke pasar beras secara langsung. Dengan perhitungan dipanen dan diolah sendiri ini keuntungannya bisa berlipat ganda.

Dana desa yang bersumber dari pemerintah pun dikeluarkan sebagai modal untuk mengelola sawah tersebut, yaitu sekitar Rp120 juta. Selain untuk membiayai sawah seluas 5 hektare, dana

ini juga digunakan untuk menggaji empat pemuda yang mengelola sawah itu, yang notabene merupakan pegawai BUMDes di desa itu. Semua berjalan seperti biasa selama masa pemeliharaan padi itu. Tetapi pada saat panen, hasilnya di luar dugaan. Perkiraan panen padi yang diharapkan mencapai lebih dari Rp150 juta seketika sirna karena hasil yang diterima oleh BUMDes hanyalah sekitar Rp9 juta. Padi itu gagal panen dengan berbagai alasan, mulai dari diserang hama sampai tersiar kabar bahwa empat pemuda itu kurang berpengalaman dalam mengelola usaha itu terutama dalam pembiayaan upah buruh taninya. Hasil panen padi yang anjlok itu tidak hanya menjadi bahan pergunjingan di kalangan petani di desa itu tetapi juga menjadi bahan olok-olokan di berbagai ruang publik yang tercipta di desa itu.

Kesalahan tidak hanya ditimpakan kepada empat pemuda desa itu tetapi juga kepada kepala desa. Ia dianggap salah karena mengelola tanah kas desa yang berupa sawah subur itu untuk kepentingan bisnis BUMDes yang keuntungannya belum pernah dirasakan oleh warga desa. Pandangan petani tetap sejalan dengan kebijakan pembaruan agraria, yaitu memberikan hak kelolanya kepada petani penggarap dan buruh tani tanpa diikat melalui perjanjian sewa lahan dan sistem bagi hasil yang berlaku umum saat ini. Para petani penggarap dan buruh tani yang berpengalaman ini bahkan bersedia menggarap dengan sistem bagi hasil yang tidak berlaku umum atau bahkan cukup dibantu dengan dua karung pupuk saja, dengan alasan karena ini adalah tanah kas desa, bukan tanah petani kaya. Aspirasi petani ini tampaknya tidak tertangkap oleh kepala desa yang terlalu memikirkan kebijakan dan saran dari atas di satu sisi dan pengelolaan bisnis pada tanah kas desa yang tidak sesuai dengan semangat pembaruan agraria di sisi lain.

Kasus ini memperlihatkan bahwa kebijakan desa dan pembaruan agraria itu tidak otomatis bisa menarik minat pemuda desa untuk masuk ke dunia pertanian. Pada kasus itu, empat pemuda itu justru memiliki peran sebagai pengelola atau semacam karyawan BUMDes yang digaji untuk mengelola tanah kas desa berupa sawah subur itu. Mereka tidak berminat menjadi petaninya secara langsung tetapi lebih memilih menjadi semacam pengelolanya atau semacam tuan taninya yang membayari upah para buruh tani yang bekerja di sawah itu. Alhasil, uji coba kebijakan desa dan pembaruan agraria di tingkat desa itu akhirnya dihentikan. Ironisnya, sebagian lahan sawah itu kemudian dibangun menjadi kolam renang dan sebagian yang lain direncanakan akan disulap menjadi areal pendukung pariwisata seperti restoran sebagai usaha jasa yang dikelola oleh BUMDes itu.

Kisah menjadi petani muda mungkin tidak terlihat pada kasus desa yang saya temui di atas, tetapi di Indonesia terdapat ratusan ribu desa dengan ribuan di antaranya akan menjadi lokasi program pembaruan agraria. Untuk mengetahui minat pemuda terhadap dunia pertanian melalui kebijakan tersebut diperlukan pengecekan secara luas sehingga diketahui berbagai cara yang difasilitasi desa dan BUMDes dalam dua hal: *pertama*, sejauh mana dana desa itu dikelola oleh BUMDes untuk mengembangkan pertanian termasuk untuk mendukung program pembaruan agraria di desanya; dan *kedua*, sejauh mana pemuda desa dilibatkan dalam usaha-usaha itu. Pengecekan secara luas juga diperlukan untuk mengetahui apakah kebijakan desa dan pembaruan agraria itu bisa melepaskan petani dari relasi pertanian, misalnya dengan sistem agroekologi seperti yang dikembangkan oleh serikat petani?

Tiga Jalur Regenerasi

Di luar kebijakan desa dan pembaruan agraria terdapat usaha-usaha yang ditujukan untuk mendorong proses regenerasi petani. Usaha-usaha itu dilakukan oleh tiga institusi yang berbeda, yaitu pemerintah dalam hal ini kementerian pertanian, LSM, dan serikat petani. Ketiganya memiliki pendekatan yang berbeda terhadap masalah regenerasi petani.

Pertama, jalur kewiraswastaan. Kementerian Pertanian dalam hal ini Badan Penyuluhan dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Pertanian (BPPSDMP) adalah lembaga yang memiliki program gerakan regenerasi petani. Konsep gerakan yang dimaksudkan adalah menciptakan tokoh ataupun idola yang diharapkan bisa menjadi figur bagi masyarakat yang bisa menarik perhatian dan memengaruhi masyarakat khususnya pemuda untuk menjadi petani. Konsep petani yang dikembangkan pun merupakan konsep agribisnis yang memiliki kesan modern dan profesional. Pihak penyelenggara biasanya memilih sosok petani muda yang sudah bergerak di bidang agribisnis untuk diikutsertakan dalam program pendidikan dan pelatihan petani muda dalam bentuk magang. Program magang berlangsung selama tiga bulan yang biasanya dilakukan di Jepang. Para pemuda yang menjadi peserta magang diharapkan bisa menerapkan pengetahuannya untuk mengembangkan agribisnis di Indonesia.

Program ini sudah berlangsung selama bertahun-tahun dan melibatkan ratusan pemuda yang kini tersebar di berbagai kota. Jaringan alumni program magang ini membentuk ikatan yang disebut sebagai ikatan Alumni Magang Jepang (Ikamaja) yang dibina oleh KTNA yang merupakan organisasi anakan HKTI. Beberapa waktu la-

lu, pendekatan ini dikembangkan oleh sebuah LSM dengan cara menyelenggarakan kompetisi duta petani muda atau semacam ajang pencarian "idola petani" yang menjaring para pemuda yang mengembangkan agribisnis di berbagai daerah. Kompetisi ini telah memilih sejumlah pemuda yang diangkat sebagai duta petani untuk diberi penghargaan atas perannya mengembangkan agribisnis.

Jalur kewiraswastaan ini tampaknya memang dilakukan untuk menampilkan kesan yang lebih positif tentang petani. Pemerintah tidak mungkin menampilkan sosok petani dekil yang dieksploitasi di dalam relasi pertanian yang sama sekali tidak memberikan kesan positif baik tentang petani itu sendiri maupun masa depan pertanian. Di dalam pendekatan ini, yang diharapkan oleh pemerintah bukanlah regenerasi petani kecil atau petani penggarap serta buruh tani, melainkan para pengusaha di bidang agribisnis. Melalui pendekatan ini tampak bahwa pemerintah ingin menggeser petani menjadi pengusaha agribisnis yang keduanya dianggap sama-sama menghasilkan pangan.

Kedua adalah jalur pemberdayaan komunitas yang dikembangkan oleh LSM. Pada kasus pemberdayaan komunitas di daerah pedesaan di Nusa Tenggara Timur yang merupakan salah satu daerah pengirim tenaga kerja ke luar negeri yang rentan terhadap perdagangan manusia, sebuah LSM mengembangkan pertanian komunal. Tanah yang digunakan adalah tanah adat dengan melibatkan pemuda desa untuk mengembangkan tanaman hortikultura. Proses pendampingan dilakukan oleh sebuah LSM mulai dari proses paling awal yaitu terkait dengan pengetahuan mengenai teknik budidaya pertanian hortikultura tahap demi tahap, praktik bersama mulai dari penyiapan lahan, pembenihan, penanaman, pemeliharaan, dan panen dilakukan secara partisipatif. Dalam proses pemasaran hasil pertanian, komunitas itu juga melibatkan jasa angkutan setempat yaitu ojek motor yang umumnya juga para pemuda desa setempat untuk melakukan pengiriman sayur-sayuran dan buah-buahan itu ke berbagai tujuan baik ke pasar setempat maupun konsumen tertentu.

Pemberdayaan komunitas dengan melibatkan pemuda desa dalam pertanian komunal ini berhasil memengaruhi mata rantai perdagangan manusia antara lain dengan menghentikan pengiriman tenaga kerja ke luar negeri yang berasal dari desa itu. Banyak pemuda yang beralih profesi menjadi petani karena hasil yang diperoleh dari pertanian hortikultura ini cukup lumayan. Desa ini bahkan kini dikenal sebagai salah satu desa penghasil hortikultura di daerahnya setelah panen raya perdana dilakukan bersama pejabat pemerintah setempat. Kasus ini merupakan contoh berhasil

bagaimana pemuda menjadi petani tanpa harus terjebak ke dalam relasi pertanian karena sejak awal didampingi untuk mempraktikkan sistem agroekologi.

Ketiga adalah jalur pendidikan kader yang dilakukan oleh serikat petani. Ada dua macam pendidikan kader, yaitu melalui pusat pendidikan kader dan sekolah petani. Di kalangan serikat petani, keduanya ditargetkan untuk anak-anak petani atau keluarga petani yang memiliki anak-anak. Mereka akan dilatih menjadi kader yang tidak hanya memahami sistem agroekologi dengan baik, tetapi juga pemahaman ekonomi-politik pertanian terutama relasi pertanian global itu dengan sangat baik. Beberapa serikat petani memiliki pusat-pusat pendidikan internal dan yang lain mengembangkan sekolah-sekolah yang diakui oleh pemerintah namun dikhususkan untuk anak-anak petani yang merupakan anggota dari serikat petani mereka.

Beberapa serikat petani memiliki jaringan pendidikan internasional sehingga banyak di antara kader serikat petani juga dilatih di pusat-pusat pendidikan agroekologi seperti di India dan Italia. Jalur pendidikan kader ini sudah dilakukan selama puluhan tahun dan rutin setiap tahun sehingga banyak di antara mereka yang kini menjadi pelatih bagi kader-kader lain di daerah. Jalur ini juga disesuaikan dengan agenda perjuangan mereka, yaitu pembaruan agraria sehingga program redistribusi tanah pertanian dapat didekatkan dengan kader-kader mereka di tingkat basis. Walaupun demikian, menurut penuturan salah seorang pengurus serikat petani, tingkat keberlanjutan petani dari pendidikan kader ini relatif kecil diperkirakan mungkin hanya sekitar 30%. Menurutnya, tantangan terbesar adalah "godaan kota" atau banyak di antara mereka yang meninggalkan desa (dan pertanian) untuk pergi ke kota.

Jalur ini memperlihatkan sulitnya menarik minat pemuda menjadi petani walaupun sudah dilakukan dengan pendidikan kader yang kuat dan didekatkan pula dengan gerakan ataupun kebijakan redistribusi tanah negara. Namun demikian, kekuatan *depeasantization* yang dihadapi bahkan oleh kader-kader serikat petani sekalipun terlampau besar untuk dilawan. Sementara itu di sisi lain, hal ini juga memperlihatkan kekuatan relasi pertanian global yang mencengkeram petani sehingga kehilangan kemerdekaannya. Kader-kader yang menyadari relasi pertanian global ini tentu segera berpikir rasional sehingga "godaan kota" lebih dilihat sebagai jalan hidup yang pragmatis.

Penutup

Perjuangan untuk menarik minat generasi muda pedesaan yang hidup pada era milineal sekarang ini ke dalam dunia pertanian pada dasarnya merupakan upaya untuk membebaskan mereka keluar dari relasi pertanian global yang sangat mengekang dan menciptakan ketergantungan setidaknya selama setengah abad terakhir; menumbuhkan otonomi, sekaligus melawan kekangan itu serta tekanan ekspansif dari kekuatan ekonomi neoliberalisme melalui beragam praktik ekonomi-politik yang berdaulat. Betapapun beratnya upaya ini namun pantas 'dilakoni' sebagai 'kewarasan alternatif', setidaknya karena ketiadaan pilihan jalan keadilan kecuali hanya ingin membiarkan generasi milineal pedesaan itu sebagai instrumen tenaga kerja yang dieksploitasi di dalam relasi pertanian global ataupun sistem neoliberal lain di luar itu •

LAMPIRAN
Perubahan Serikat Petani dari Rezim ke Rezim Selama Tujuh Dekade Terakhir

ORDE LAMA

1. Barisan Tani Indonesia (BTI) (Kongres Petani I pada 20 November 1945, dibubarkan 1pada 965)
2. Serikat Tanu Islam Indonesia (STII); berafiliasi dengan Partai Masyumi (1947, aktif Oktober 1951) → masih aktif
3. Persatuan Tani Nasional Indonesia (Petani); berafiliasi ke Partai Nasional Indonesia (PNI) (1948)
4. Persatuan Tani Nahdlatul Ulama (Pertanu); berafiliasi ke Partai Nahdlatul Ulama (Partai NU) (Februari 1952)
5. Gerakan Tani Sarekat Islam (Gertasi); berafiliasi ke Partai Sarekat Islam Indonesia (PSII) (dibentuk oleh Sarekat Islam sebelumnya)
6. Petani Sarekat Islam Indonesia (Petisi)
7. Kesatuan Tani Pancasila (Kata Pancasila); berafiliasi ke Partai Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia (IPKI)
8. Persatuan Tani (Perta); berafiliasi ke Partai Musyawarah Rakyat Banyak (Murba)
9. Persatuan Tani Kristen Indonesia (Pertakin); berafiliasi ke Partai Kristen
10. Ikatan Petani Pancasila (IP Pancasila); berafiliasi ke Partai Katolik (1958) (Yayasan Sosial Tani Membangun 1967; Bina Swadaya 1985-sekarang)
11. Badan Kerjasama Tani-Militer (BKS Tamil) membentuk Aksi Tani Indonesia (KATI) (1957)
12. Ormas pendukung Dekrit Presiden 1959 (kembali ke UUD 1945) juga membentuk organisasi tani sejak 1960
13. Rukun Tani Indonesia (1946?) → Sentral Organisasi Karyawan Sosialis Indonesia (RTI Soksi)
14. Sarekat Tani Indonesia (Saksi) (1946?)
15. Gerakan Tani Indonesia (GTI); berafiliasi ke Partai Sosialis Indonesia (PSI) (1953)
16. Gerakan Tani Muslimin Indonesia (Gertami); berafiliasi ke Partai Persatuan Tarbiyah Islamiyah (Perti) (1964)
18. Warga Tani Koperasi Serba Guna Gotong Royong (Kosgoro) (1967)
19. Gerakan Tani Musyawarah Kekeluargaan Gotong Royong (MKGR)

ORDE BARU

Badan Kerjasama Tani-Militer (BKS Tamil) membentuk Tim 9 untuk membuat penggabungan ormas tani ke dalam wadah tunggal. Sebanyak 14 ormas tani bergabung ke dalam HKTI untuk mendukung Revolusi Hijau melalui Panca Usaha Tani (pengolajan lahan, pengaturan irigasi, pemupukan, pemberantasan hama, penggunaan bibit unggul). HKTI diketuai elit politik atau militer antara lain Prabowo Subianto, Oesman Sapa Oedang, Muhyudin, Moeldoko.

1. [illegible]satuan Tani Indonesia
(Pe[illegible])
2. Persatuan [illegible]ndlatul Ulama (P[illegible])
3. Ge[illegible]i Tani Sareka[illegible]m [illegible]ertasi)

- Serikat Tani Indonesia (STI)
- Gerakan Tani Serikat Islam (GERTASI)
- Serikat Tani Nasional (STN); 12 November 1993

	4. Petani Sarekat Islam Indonesia (Petisi) 5. Kesatuan Tani Pancasila (Kata Pancasila) 6. Persatuan Tani (Perta) 7. Persatuan Tani Kristen Indonesia (Pertakin) 8. Ikatan Petani Pancasila (IP Pancasila) 9. Rukun Tani Indonesia (RTI Soksi) 10. Sarekat Tani Indonesia (Sakti) 11. Gerakan Tani Indonesia (GTI) 12. Gerakan Tani Muslimin Indonesia (Gertami) 13. Warga Tani Kosgoro (Koperasi Serba Guna Gotong Royong) 14. Gerakan Tani MKGR (Musyawarah Kekeluargaan Gotong Royong)	• Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA); 24 September 1994 (153 organisasi: 85 ormas dan 68 ORNOP)
REFORMASI	1. Himpunan Keruknan Tani Indonesia (HKTI) 2. Serikat Tani Nasional (STN); 12 November 1993 3. Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA); 23 September 1994 (153 organisasi: 85 ormas, dan 68 ORNOP) 4. Serikat Petani Indonesia (SPI, gabungan 10 serikat tani anggota FSPI); 8 Juli 1998. Struktur organisasi: DPP, DPW, DPC 5. Serikat Petani Pasundan (SPP); 2000 → SMP, 2 SMK, IPDA 6. Aliansi Petani Indonesia (API) ; 24 September 2003 7. Aliansi Gerakan Reforma Agraria (AGRA); 2004 8. Serikat Tani Islam Indonesia (STII) 9. Gerakan Tani Serikat Islam (GERTASI)	

Pustaka

BYERLE, D. 1987. "Maintaining the Momentum in Post-Green Revolution Agriculture: A micro Level Perspective from Asia." *Paper No.10*, MSU International Development, Departement of Agriculture Economics, Michigan State University, Amerika Serikat.

CLOUD, W. 1973. "After the Green Revolution." *The Sciences* 13 (8): 6–12.

FITZGERALD-MOORE, PARAI. 1996. "The Green Revolution." *Research paper.*

FRIEDMANN, H. 1990. "The Origins of Third World Food Dependence." Dalam *The Food Question: Profit versus People?* disunting oleh H. BERNTEIN, M. MACKINTOSH, C. MARTIN, dan B. CROW. London (Inggris): Eratscan.

___. 1995. "The International Political Economy of Food: A Global Crisis." *International Journal of Helath Services* 25 (3): 511–538.

HARRIS, M. 1972. "How Green the Revolution." *Journal of Contemporary Asia* 2 (4): 446–448.

MCMICAHEL, P. 2000. "Global Food Politics." Dalam *Hungry for Profit: The Agribusiness Threat to Farmers, Food, and the Environment*, disunting oleh F. MAGDOFF, J.B. FOSTER, F.H. BUTTEL. New York (Amerika Serikat): Montly Review Press.

VAN DER PLOEG, J.D. 2008. *The New Peasantries: Struggles for Autonomy and Sustainability in An Era of Empire and Globalisation*. London and Sterling (Inggris): Earthscan Publisher.

WHITE, B. 2013. *Software for Asia's Green Revolution: The Agricultural Development Council, Arthur Mosher, and Getting Agriculture Moving*. The Hague (Belanda): International Institute of Social Studies.

8

Petani, Militer, dan Penyelesaian Hukum atas Konflik Tanah

HERLAMBANG P. WIRATRAMAN

Pengantar

PENYELESAIAN konflik tanah sesungguhnya merefleksikan bekerjanya politik hukum Indonesia. Tidaklah mudah merealisasikan hukum yang memberikan jaminan perlindungan hak-hak tanah bagi rakyat. Bahkan sebaliknya, penguasaan dan pemilikan hak-hak atas tanah rakyat justru begitu mudah tercerabut.

Mengapa sengketa tanah masih terus terjadi? Dan mengapa pula penyelesaiannya kerap tidak cukup bisa dengan radikal mengubah kebijakan yang lebih nyata untuk perlindungan jaminan hak-hak tanah rakyat? Tentu pertanyaan-pertanyaan ini tak akan pernah bisa dijawab dengan mudah jika menyandarkan pada konstruksi hukum negara atas agraria.

Sejak transisi politik setelah rezim otoritarian-militeristis Soeharto jatuh pada 1998, inisiatif mengubah kebijakan telah dilakukan melalui serangkaian strategi reforma agraria. Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam menjadi tonggak awal di tengah reformasi. Inisiatif kebijakan dan pembentukan peraturan perundang-undangan yang bersifat operasional disahkan untuk upaya maju penyelesaian sengketa tanah. Tak sedikit, dalam konteks transisional itu hingga hari ini, para aktivis pembaruan agraria dan hak asasi manusia masuk dalam sistem pemerintahan yang turut andil pula dalam penentuan kebijakan ini. Ini pula yang menjadikan Badan Pertanahan Nasional (BPN) sebagai institusi yang dulunya "penjarah hukum tanah-tanah rakyat" berubah akrab dengan sejumlah organisasi nonpemerintah (ORNOP), menjadi mitra strategis pembaruan agraria.

Tentu dari sudut pandang ini, politik hukum agraria terkesan berjalan secara lebih sempurna untuk perlindungan jaminan hak-hak tanah rakyat. Namun, dari sudut petani atau rakyat yang selama ini hidup bergantung dari tanah, kebijakan negara dan hukum agraria selama dua puluh tahun reformasi (1998–2018) tak mengubah apa pun di lapangan.

Bahkan sebaliknya, gelombang kekerasan terus terjadi, kriminalisasi petani dan aktivis pendampingnya berulang, dan tanah-tanah rakyat, termasuk tanah yang diklaim-kembali[1], kembali dijarah dengan menggunakan instrumentasi hukum baru. Instrumen hukum baru tersebut kerap manipulatif dengan daya dukung birokrasi

1. Istilah *reclaiming* dan gerakannya, merujuk pada tulisan Wijardjo dan Wiratraman (2001).

tanah.[2] Birokrasi tanah, apalagi berhadapan dengan institusi politik negara yang kuat, memiliki karakter sangat menindas.[3] Itu sebabnya, reforma agraria menjadi tidak tuntas di Indonesia.

Tulisan ringkas ini mendeskripsikan situasi kasus yang melibatkan institusi militer dalam perampasan tanah. Dua kasus tanah yang menjadi bahan kajiannya yakni Kasus Pandanwangi, Kabupaten Lumajang yang menghadapkan petani dengan TNI Angkatan Darat (AD), dan Kasus Sumberanyar, Kabupaten Pasuruan yang menghadapkan petani dengan TNI Angkatan Laut (AL).

Gagalnya Reforma Agraria?

Ada hal menarik yang ditulis Gunawan Wiradi soal sifat reforma agraria. Menurutnya, di berbagai negara (di luar negara sosialis), sifat reforma agraria beragam. Ada yang koersif dan ada yang demokratis. Substansinya ada yang bersifat lunak, ada yang moderat, dan ada yang radikal (Wiradi 2009: 115–116).

Mengutip tulisannya, sejumlah pakar dari FAO yang mengkaji reforma agraria di berbagai negara di dunia, maupun pakar-pakar lain yang mengkaji di negara tertentu, diperoleh kesimpulan bahwa agar suatu program reforma agraria berpeluang berhasil, maka diperlukan sejumlah prasyarat yang harus dipenuhi. Empat prasyarat yang terpenting adalah (Wiradi 2009: 115–116):

1. Harus ada kemauan politik (dalam artinya yang sungguh-sungguh) dari elite penguasa;
2. Elite pemerintahan/birokrasi harus terpisah dari elite bisnis (ini sulit diciptakan);
3. Harus ada partisipasi aktif dari semua kelompok sosial;
4. Harus ada organisasi rakyat/tani yang proreforma; dan
5. Harus ada data-dasar masalah agraria yang lengkap dan teliti (lihat Russel King 1977; Yujiro Hayami 1990).

Wiradi (2009: 116) meyakini argumen terkait prasyarat tersebut.

> apakah benar sekarang ini merupakan momentum yang tepat untuk segera mulai melaksanakan Reforma Agraria? Jawabannya: belum! Sebab, sebagian prasyarat belum terpenuhi. Tentu, bisa saja, segera setelah ada kemauan politik kita langsung bergerak dan prasyarat lainnya kita penuhi sambil berjalan. Namun ini berarti sangat spekulatif. Bahkan untuk inipun, apakah kita sudah siap? Bagaimana kerangkanya, modelnya, rencana pelaksanaannya, dan seterusnya. Apakah kita sudah siap? Jelas belum! Pemahaman tentang Reforma Agraria itu sendiri saja

2. Siaran Pers Serikat Pengajar HAM Indonesia (SEAHAM), "Keadilan Sosial dan Kepastian Hukum Putusan Mahkamah Agung: Pembelajaran Negara Hukum Indonesia dan HAM dalam Kasus Pembatalan Izin Lingkungan Kegiatan Penambangan Semen Gresik Tbk. di Rembang", Surabaya, 1 Desember 2016.

3. Lihat Wiratraman (2007) dan Wiratraman (2009).

masih simpang siur, bahkan di tingkat elit sekalipun! Namun, yang benar adalah, sekarang inilah momentum yang tepat untuk menggugah kesadaran, bangkitkan niat untuk menyatukan langkah untuk mempersiapkan segalanya agar segera setelah kemauan politik sudah seratus persen bulat, maka gerak pembaruan itu dapat langsung dimulai.

Tulisan tersebut seakan terkonfirmasi dengan bagaimana, misalnya, Paguyuban Petani Jawa Timur (Papanjati) menyuarakan situasi yang sama dengan apa yang diteorikan di atas.

Siaran pers Papanjati (25 Maret 2017) bertajuk "Reforma Agraria Gagal, Pemiskinan Sosial Dilanggengkan!" menyatakan beberapa poin penting sebagai berikut:

> kedaulatan pangan dan keadilan Agraria tidak akan terwujud manakala ketidakadilan Agraria terus dipelihara, ketimpangan selalu dikompetisikan dan lemahnya komitmen politik penguasa untuk menyelesaikan berbagai problem agraria antara lain:
>
> 1. Bahwa konflik agraria yang terjadi di Jawa Timur terjadi secara sistematik dan meluas serta mengakibatkan penyengsaraan dan pemiskinan sosial. Bahkan, kekerasan demi kekerasan terus menerus terjadi, sebagaimana terjadi di Wongsorejo Banyuwangi, intimidasi dan kriminalisasi di kasus Sengon Blitar.
>
> 2. Konflik tanah dan ketidakadilan sosial yang demikian disebabkan oleh perampasan tanah masa lalu yang dilakukan oleh Perusahaan Perkebunan Negara/PTPN maupun Swasta, TNI, dan Perhutani. Jumlah kasus tanah mencapai 102 kasus, tersebar di 16 Kabupaten. Ini menempatkan Jatim sebagai Provinsi yang 'paling produktif' penyumbang konflik agraria nasional. Kasus ketidakadilan agraria ini dibiarkan mangkrak tanpa penyelesaian, tanpa upaya pengungkapan kebenaran, pengakuan hak atas tanah rakyat. Bahkan manipulasi administrasi pertanahan melahirkan ketidakadilan dan pemiskinan sosial kian parah situasinya.
>
> 3. Di sisi lain, penyusutan lahan produktif untuk alih fungsi proyek-proyek pembangunan, serta peralihan kawasan hutan lindung menjadi area pertambangan, telah mela-

hirkan situasi penghancuran ekologi dan perusakan lingkungan, yang berdampak pada kehidupan sosial budaya dan ekonomi rakyat. Bahkan, desentralisasi melahirkan arogansi elit daerah dengan didukung aparat keamanan yang memicu kekerasan dan intimidasi terhadap masyarakat, sebagaimana terjadi dalam kasus industri tambang emas PT BSI di Gunung Tumpang Pitu Banyuwangi dan pasir besi di Lumajang.

4. Ketimpangan penguasaan dan pemilikan lahan perkebunan dan hutan, memperlihatkan bisnis yang menguntungkan segelintir pemilik modal serta bisnis militer yang berpotensi melanggengkan praktek koruptif yang melemahkan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan yang bersih dan bertanggung jawab. Kasus Sumberanyar dan Alas Tlogo di Pasuruan berhadapan dengan TNI AL adalah bukti tersebut, begitu juga kasus tanah di Malang Selatan, kasus penguasaan Perkebunan gunung Nyamil oleh PUSKOPAD dan kasus penguasaan perkebunan Ponggok oleh AURI di Blitar.

5. Konsentrasi penguasaan lahan berskala besar untuk industri perkebunan nyatanya tidak memberikan jaminan kesejahteraan bagi masyarakat sekitar. Alih-alih sejahtera, justru masyarakat sekitar hanya menjadi buruh. Pada kenyataannya, kebijakan tersebut tetap melanggengkan ketimpangan Agraria. Ini dapat dilihat di Jatim yang terdapat 126 perusahaan perkebunan (swasta dan PTPN) yang menguasai lahan skala besar dan diduga tidak melakukan kewajiban sebagaimana perintah UU.

Siaran pers tersebut merefleksikan kegelisahan petani bahwa situasi pembaruan agraria tak menyentuh nasib para petani dari berbagai daerah di Jawa Timur. Sebaliknya, kekerasan dan pembiaran atas penyelesaian konflik tanah melahirkan konflik yang kian masif di lapangan. Dua kasus berikut merefleksikan situasinya.

Militer dan Perampasan Tanah yang Diklaim-kembali

Kasus Pandanwangi

Pada 1948, petani membuka tanah rawa, atau "babat alas", untuk keperluan pertanian dan penghidupan. Warga menuturkan saat membuka tanah rawa harus menghadapi binatang-binatang ber-

bahaya atau buas, seperti ular, buaya, dll.[4] Pertanian tersebut dikelola secara turun-temurun dengan tanaman utama padi dan jagung.

Sebagai tanda bukti pengelolaan dan penguasaan tanah, pada 1969 warga mendapat bukti Pipil (P2) sebagai bukti bayar tanah. Warga meyakini bahwa syarat untuk mendapatkan hak tersebut adalah membayar kewajiban pajaknya.

Kasus bermula pada 1973, ketika surat-surat bukti bayar pajak, seperti Petok D dan Pipil, diminta oleh pamong desa Pandanwangi (Pak Sulihan dan Pak Senam) dengan alasan untuk sertifikasi. Satu per satu, aparat desa mendatangi tiap rumah warga. Sekalipun tidak jelas untuk siapa dan keperluan sertifikat apa, warga mengikuti rencana desa karena menganggap tujuannya baik untuk sertifikasi.

Namun, tidak lama berselang, setelah penyerahan bukti-bukti bayar pajak tersebut, diketahui bahwa pemerintah desa yang saat itu dikepalai lurah Sutadji, dipaksa oleh pihak militer, khususnya dari Kodam V/Brawijaya melalui kodim untuk penyerahan tanah, bukan penyertifikatan. Berdasarkan keterangan warga, Kodam saat itu menugaskan Kapten Sapra'i serta Bintara Pembina Desa (Babinsa) AD yang bernama Rosadi dan Gopar. Pemaksaan ini dibenarkan keterangan atau pernyataan mantan kepala desa Pak Sutadji.

Tentu warga tidak terima. Terdengar kabar, Pak Sariani yang menolak menyerahkan tanah, tetap mempertahankan hak tanah dan pengelola pengairan (atau istilah lokal, *tuwowo*, kelompok tani untuk pengairan sawah), dibunuh dengan tuduhan "terlibat PKI". Perampasan tanah-tanah oleh militer dilakukan bersamaan dengan kekerasan dan ancaman tudingan komunis, yang artinya saat itu, dibunuh.

Perampasan tanah berlanjut pada 1974. Setelah terkumpul surat-suratnya, semua warga petani yang punya surat dikumpulkan di Gandog (semacam Balai Desa Pandanwangi, sekarang rumahnya Pak Sutadji). Ternyata, masyarakat desa menyadari dipaksa menyerahkan tanah dan surat-suratnya oleh pihak TNI AD. Pihak TNI AD menyatakan, "warga diminta untuk meninggalkan lahan sawah (tanah rowo), dan bila tidak meninggalkan segera tanahnya maka dianggap sisa-sisa G30S/PKI." Ini artinya warga petani diancam di-PKI-kan bila mempertahankan hak tanahnya.

Saat itu, tak satu pun warga berani melawan, karena situasinya sangat kejam, sekalipun warga petani sama sekali tidak ada hubungannya dengan aktivitas PKI. Berangsur-angsur, warga petani tidak berani menggarap dan meninggalkan lahan sawah. Dan saat itu, sudah banyak warga yang akhirnya tidak lagi bisa bekerja pertanian, lantas mencari pekerjaan seadanya di sawah, pindah ke

4. Keterangan Pak Jasir, mantan Kepala Desa Pandanwangi yang terlibat perampasan tanah, namun akhirnya mengakui itu tanah warga.

Surabaya dan Kalimantan, jualan apa pun di pasar, dan kerjaan tidak tetap lainnya.

Tanah-tanah yang ditinggalkan petani (menurut keterangan warga, ada 86 keluarga), sekitar 200 hektare. Pada kenyataannya, tanah-tanah tersebut disertifikasi hak milik oleh "warga Translok" (Transmigrasi Lokal, yang merupakan pensiunan TNI AD). Uniknya, petani penggarap tanah-tanah tersebut justru warga yang sebenarnya petani yang punya hak atas tanah sebelum dirampas. Bahkan, selain menjadi petani penggarap atau buruh, sebagian lainnya ada yang menyewa tanahnya sendiri kepada TNI AD atau warga Translok.

Salah satu warga yang dirampas tanahnya, H. Sugito, seorang warga Pandanarum, membeli sepetak tanah seluas 2.980 meter persegi, atas nama Pak Naam alias Nai. Sehingga, sertifikat hak milik asli dipegang oleh Pak Sugito.

Pada 1999, warga petani dari Desa Pandanwangi, Kunir, dan Jatigono berkumpul dan kembali menuntut hak dengan berunjuk rasa ke DPRD Kabupaten Lumajang. Mereka menaiki sepeda ontel dengan dikawal polisi lalu lintas. Itu adalah protes resmi pertama mereka pada masa reformasi. Setelah upaya pengaduan tidak ditanggapi oleh wakil rakyat maupun pemerintahan, bersama organisasi Komunikasi Petani Pantai Selatan (Koppas) Lumajang, mereka akhirnya memutuskan untuk mengklaim-kembali hak atas tanah-tanah mereka yang dulu dirampas pada masa Orde Baru. Atas keyakinan hak atas tanah, warga petani secara kompak berani mati untuk memperjuangkan hak tanah mereka.

Reclaiming ini merupakan upaya yang diketahui secara terbuka, baik oleh warga Translok maupun pihak TNI AD. Karena mereka menyadari tidak mempunyai hak tanah, kecuali bukti dokumen sertifikat hak milik yang dipegang para pemegang hak tanah. Tanah-tanah yang di-*reclaiming* ini masih dipertahankan dan digarap langsung oleh warga petani, baik yang mengalami perampasan hak tanah secara langsung maupun ahli warisnya.

Koppas mendatangi Komnas HAM dan BPN di Jakarta berulang kali. BPN hanya memerintahkan Kepala Kanwil BPN Provinsi Jawa Timur untuk meneliti dan mengambil langkah-langkah penyelesaian.[5] Komnas HAM juga telah memberi respons tertulis kepada Gubernur Jatim untuk menyelesaikan kasus tersebut.[6] Mediasi pernah dilakukan Komnas HAM, namun gagal.[7]

Sejak awal Februari 2018, terjadi pematokan-pematokan misterius menggunakan bambu dengan cat merah di lokasi yang digarap warga petani. Pematokan ini memancing kisruh dan sangat mengganggu keamanan warga. Diketahui bahwa Kepala Desa Pan-

5. Surat BPN Pusat, 24 Juni 1999, No. 570.35-2604-DIII.2, tertanda I Made Gunawan, SH.

6. Surat No. 1.895/SKPMT/VII/99, tertanggal 29 Juli 1999, tertanda Mohammad Salim (Sekretaris Subkom Pemantauan).

7. Komnas HAM diwakili oleh Nurkholis (Wakil Ketua) datang ke lokasi pada 2013. Komnas HAM berinisiatif untuk memediasi dengan cara mengundang para pihak, baik pihak warga Translok dan petani Koppas, beserta pemerintahan desa, di Gedung Pemkab. Namun, pihak desa tidak datang, sedangkawan warga Translok diwakili oleh empat orang (di antaranya Pak Edy dan Pak Budi). Warga Koppas mewakilkan lengkap lima orang sesuai kuota undangan, diwakili Pak Sapari, Mat, Sontan, Pak Mul, dan Giyo. Pihak warga Translok menghendaki ganti rugi tanah atau sertifikat, sedangkan warga Koppas tidak bersedia untuk ganti rugi karena merasa tanah-tanah yang dirampas TNI AD itu merupakan tanah hak milik mereka. Penyelesaian dari pihak Komnas HAM hingga saat ini belum jelas.

danwangi, Edi Santoso, melalui surat tertanggal 3 Februari 2018, mengundang petani Koppas dalam acara "Sosialisasi dan Pendataan Ahli Waris dari Pelaku Sejarah Babat Alas Tanah Rowo, yang berada di Dusun Pemukiman Desa Pandanwangi" pada 17 Februari 2018. Sekalipun tertanggal 3 Februari, surat undangan itu baru diterima petani sehari sebelumnya, Jumat, 16 Februari 2018. Undangan mendadak itu tidak patut dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan. Aparat desa justru menggunakan kekuasaannya mematoki warga dengan dukungan tentara, polisi, dan pembiaran aparat pemerintahan di Kabupaten Lumajang.[8]

Kasus Sumberanyar

Perampasan tanah rakyat oleh militer terjadi pula di sepuluh desa di Kabupaten Pasuruan,[9] salah satunya Desa Sumberanyar, Kecamatan Nguling. Sengketa berawal tatkala TNI AL melakukan perampasan tanah pada 1960 hingga 1963, atas tanah seluas 3.569,205 hektare. Selama masa perampasan hingga Orde Baru berkuasa, warga sama sekali tak bisa menggarap tanahnya. Berdasarkan keterangan TNI AL, tanah yang disebut dirampas dulunya merupakan lahan tandus dan kering dan telah dibeli antara selama 1960–1963 dengan harga Rp77.658.210. Pembebasan dilaksanakan melalui Panitia Pembebasan Tanah untuk Negara (PTUN) dengan menggunakan APBN.

Setelah berkuasa atas tanah, TNI AL mengantongi Sertifikat Hak Pakai No.1 tertanggal 2 Juni 1993 yang didasarkan atas Surat Keputusan Pemberian Hak (SKPH) Nomor 278/HP/35/1992 dari BPN Provinsi Jawa Timur. Dalam surat tersebut disebutkan bahwa TNI AL memiliki hak pakai atas tanah seluas 5.435.010 meter persegi yang diperuntukkan guna kepentingan permukiman.

Sertifikat itu janggal dan tak sesuai dengan prosedur perolehan hak tanah yang sah secara hukum. Pertama, tata cara perolehan tanah yang secara prosedural bertentangan dengan ketentuan yang berlaku. Kedua, penggunaan tanah oleh TNI AL tidak sesuai dengan ketentuan yang terdapat dalam surat keputusan itu sendiri.

Pelepasan tanah oleh pihak TNI AL menggunakan cara-cara memaksa dan intimidatif. Tidak ada proses pembebasan tanah-tanah tersebut, pula tidak pernah terjadi kesepakatan yang menduduk-kan para pihak dalam posisi setara. Kesaksian dari warga dan absennya berita acara pembebasan tanah menjadi bukti kekeliruan tersebut. Selain itu, bukti pelepasan tanah hanya didasarkan pada rekapitulasi besaran ganti rugi yang diterima oleh pemilik tanah. Sehingga apa yang terjadi sebenarnya perampasan tanah, bukan pelepasan tanah. Berdasarkan prosedur hukum yang salah itu, harusnya sertifikat bisa dinyatakan batal demi hukum.

8. Catatan secara kronologis didasarkan keterangan saksi sejarah dan organisasi Koppas Lumajang, dengan dibantu Pusat Studi Hukum HAM, Fakultas Hukum, Universitas Airlangga (Surabaya), Lumajang, 5 Maret 2018.

9. Desa Alas Tlogo (552,599 hektare), Semedusari (368,665 hektare), Wates (772,121 hektare), Jatirejo (67,71 hektare), Pasinan (512,613 hektare), Balunganyar (368,665 hektare), Branang (61,311 hektare), Gejugjati (308,484 hektare), Tampung (45,025 hektare), di Kecamatan Lekok dan Desa Sumberanyar (536,645 hektare) di Kecamatan Nguling.

Meskipun sudah jelas tertulis peruntukan tanahnya Hak Pakai untuk permukiman, namun pada kenyataannya digunakan untuk latihan militer dan bahkan disewakan kepada pihak ketiga yaitu PT Rajawali, perusahaan bidang perkebunan.[10]

Warga Sumberanyar telah menempuh jalur-jalur konstitusional untuk memperjuangkan hak tanah mereka agar kembali. Warga melakukan korespondensi formal dengan pihak TNI AL, BPN Pusat dan Wilayah, DPRD, DPD, Bupati Pasuruan, Komnas HAM, dan kampus (Universitas Airlangga). Di samping itu, warga Sumbernyar juga melakukan unjuk rasa.

Sebaliknya, tindakan intimidatif dari TNI AL terus terjadi. Pada 2007 terjadi tindakan represif oleh aparat TNI AL, dengan penembakan yang merenggut empat nyawa petani sekitar lahan sengketa tersebut. Sampai sekarang, tindakan represif terhadap warga masih terjadi.

Keputusan Komandan Pangkalan Utama TNI AL V membatasi akses hak-hak dasar dari warga desa di lahan sengketa. Surat Keputusan Nomor B/169-04/18/50/Lant.V melarang beberapa instansi sipil maupun pihak swasta untuk memberikan pelayanan dasar semisal penerbitan data kependudukan (Kartu Tanda Penduduk, Kartu Keluarga, dll.), penerbitan izin mendirikan bangunan, melakukan jual beli tanah garapan, menerbitkan sertifikat, pemasangan jaringan listrik, perbaikan jalan, instalasi air minum, serta pemasangan jaringan telepon.

Padahal, desa ini memiliki delapan dusun, yaitu Sumurwaru Barat, Sumurwaru Timur, Curahtimo, Wonokaton, Belung, Karanganyar, Gunung Bukor, dan Alaskerbau. Jumlah penduduk Desa Sumberanyar 6.274 jiwa, tercakup dalam 2.279 keluarga, terdiri atas 3.081 laki-laki dan 3.193 perempuan.

Peluang Penyelesaian Hukum?

Menyimak uraian dua kasus di atas, ada sejumlah karakter atau situasi yang sama. Pertama, tanah-tanah rakyat diambil alih secara paksa atau dirampas oleh pihak TNI secara langsung. Kedua, proses perampasan dilanjutkan dengan proses hukum penyertifikatan, baik dengan Hak Pakai (TNI AL dalam kasus Sumberanyar) maupun Hak Milik (TNI AD dalam kasus Pandanwangi). Ketiga, perlawanan warga diawali pada tahun-tahun setelah jatuhnya rezim otoriter militeristis Soeharto. Perlawanan dilakukan dengan protes dan pengaduan resmi, kemudian setelah proses penyelesaian hukum melalui birokrasi gagal, warga petani melakukan *reclaiming*.

Keempat, pada masa awal reformasi tidak ada upaya hukum apa pun atas tanah-tanah yang di-*reclaiming*, namun situasi berubah ketika hendak atau sesudah memasuki satu dasawarsa *reclaiming*.

10. Berdasarkan kesaksian warga dan catatan Komnas HAM (2007). Tim Pemantau Peristiwa Alas Tlogo (Ketua: M. Ridha Saleh), Jakarta, 10 Desember 2007.

Petani-petani mendapatkan represi. Situasi dua puluh tahun pasca-1998, pada 2018, serangan balik terjadi atas dua kasus tanah tersebut di lapangan, baik dilakukan TNI secara langsung maupun melalui pihak lain (aparat pemerintahan desa dalam kasus Pandanwangi, atau perusahaan tambang dalam kasus Sumberanyar).

Menariknya, program reforma agraria yang dicanangkan pemerintahan Joko Widodo sama sekali tidak menyentuh kedua kasus tersebut. Sebaliknya, program reforma agraria digunakan untuk kembali menjadi alat penyingkiran hak-hak tanah bagi petani di lapangan.

Pada 2018 ini, apa yang terjadi di lapangan atas konflik tanah yang melibatkan militer seakan menjelaskan bahwa reforma agraria sama sekali tidak mendapat tempat dalam konteks relasi kuasa militer dan pemerintahan. Dalam kasus Pandanwangi, kepala desa menggunakan reforma agraria sebagai alat untuk mengembalikan hak tanah kepada warga Translok, yang sebenarnya posisinya sebagai pihak perampas tanah-tanah rakyat. Warga petani dipaksa untuk menerima "ganti rugi", yang bila tak bersedia menerimanya, mendapat ancaman dari Kepala Desa Pandanwangi untuk tetap mengambil hak tanah melalui proses-proses resmi atau hukum. Uniknya, Kepala Desa Pandanwangi dalam pertemuan sosialisasi bersama warga menyatakan telah mengantongi uang sebesar Rp1 miliar untuk mempercepat proses ganti rugi tersebut. Muncul dugaan bahwa proses ganti rugi tersebut untuk investasi dalam rangka menguasai tanah-tanah yang demikian strategis dilewati Jalur Lintas Selatan Jawa.[11]

Sementara dalam kasus Sumberanyar, penguasaan dan pemilikan tanah oleh TNI AL justru semakin menguat. Gunung-gunung di daerah pesisir utara dirusak, diambil batu dan pasirnya, tanpa memedulikan persoalan lingkungan dan kepemilikan tanah warga. Cara-cara intimidatif tetap terjadi dan menguat. TNI AL mendasarkan pada kepemilikan sertifikat Hak Pakai, dan hukum (surat birokrasi militer) digunakan sebagai alat untuk melegitimasi kebijakannya sendiri.

Dalam konteks demikian, maka ada sejumlah hal penanda yang perlu diperhatikan bagi upaya pemerintah dalam rangka mendorong reforma agraria. Penanda yang paling mendasar dan penting justru telah diingatkan oleh Gunawan Wiradi, yakni soal prasyarat reforma agraria. Kedua kasus tersebut memperlihatkan bahwa tidak ada kemauan politik dari penguasa untuk menyelesaikan kasus tanah. Dalam dua kasus tersebut, pihak-pihak militer maupun aparat pendukungnya justru menjadi bagian dari kepentingan bisnis.

11. Wawancara dengan seorang warga petani Pandanwangi dan Kunir, Lumajang, 2 Agustus 2018.

Itu sebabnya, apakah memungkinkan konflik tanah yang melibatkan institusi militer akan bisa diselesaikan menggunakan proses hukum yang ada, baik melalui jalur birokrasi politik maupun peradilan? Penyelesaian konflik tanah yang menghadapkan tanah-tanah yang dikuasai militer akan menjadi lebih sulit diselesaikan, atau setidaknya mendapatkan tantangan realitas dari birokrasi sipil yang ditundukkan birokrasi militer. Hal ini terlihat dari Nota Kesepahaman (MoU) antara Kementerian Pertahanan RI dengan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional tentang Percepatan Penyertipikatan dan Penanganan Permasalahan Tanah Aset Kementerian Pertahanan RI/Tentara Nasional Indonesia (Nomor: MOU/1/III/2017, Nomor: 5/SKB/III/2017, tertanggal 31 Maret 2017).

Atas nama percepatan penyertifikatan "tanah-tanah aset militer", dilakukanlah proses yang diawali dengan inventarisasi dan identifikasi tanah yang akan dimohonkan penyertifikatan tanah kepada BPN. Persyaratan permohonan, data, dan informasi tentang tanah yang dimohonkan pihak militer, termasuk data dan dokumen untuk penanganan permasalahan tanah aset pihak militer, justru akan banyak dilakukan oleh pihak militer itu sendiri. BPN, dalam proses tersebut, memiliki tugas dan tanggung jawab melakukan percepatan penyertifikatan tanah aset militer, mengoordinasikan dokumen tanah, bahkan membantu penanganan permasalahan tanah aset militer yang sedang dihadapi.

Menanggapi hal tersebut, YLBHI mengeluarkan pernyataan bahwa MoU Kementerian ATR/BPN dengan Kemenhan merupakan Upaya Penggagalan Penyelesaian Konflik Agraria atas Tanah-tanah Militer.[12]

Ada sejumlah poin yang disampaikan, namun ada hal yang sifatnya mendasar dan sama diargumentasikan dalam tulisan ini terkait bagaimana situasi yang akan terjadi setelah MoU tersebut. Pertama, konflik-konflik agraria yang melibatkan Kemenhan/TNI tidak pernah diselesaikan. Kemenhan/TNI tidak memiliki itikad baik untuk menyelesaikan konflik-konflik lahan, yang merupakan warisan Orde Baru. Kemenhan/TNI juga menolak tunduk di hadapan birokrasi tanah Kementerian ATR/BPN. Kemenhan/TNI menciptakan birokrasi penguasaan lahan sendiri dan menunjukkan arogansinya di lapangan. Akibatnya, kekerasan demi kekerasan terjadi dalam perjalanan kasus-kasus tanah tersebut.

Kedua, penandatanganan kerjasama tersebut menunjukkan Kementerian ATR/BPN tidak memiliki kemauan menyelesaikan konflik-konflik agraria yang melibatkan masyarakat dengan Kemenhan/TNI, dan justru melegalkan penguasaan lahan-lahan Kemen-

12. Siaran Pers YLBHI, "MOU Kementerian ATR/BPN dengan Kemenhan: Upaya Penggagalan Penyelesaian Konflik Agraria atas Tanah-tanah Militer", Jakarta, 13 November 2017.

han/TNI yang sedang dalam sengketa. Kerjasama Kemenhan dengan Kementerian ATR/BPN dapat dinilai sebagai upaya untuk menyelesaikan konflik pertanahan yang terjadi di lingkungan Kemenhan secara sepihak tanpa melibatkan masyarakat yang menjadi korban dalam konflik tanah yang melibatkan Kemenhan/TNI.

Ketiga, kerjasama antara Kemenhan dan Kementerian ATR/BPN akan mengunci peran-peran Kementerian ATR/BPN dalam memfasilitasi penyelesaian sengketa atau konflik pertanahan yang menyangkut tanah Kemenhan/TNI.

Keempat, kerjasama antara Kemenhan dan Kementerian ATR/BPN tersebut akan semakin melegalkan penguasaan lahan-lahan yang sedang dalam konflik/sengketa dan melanggengkan kekerasan di wilayah-wilayah tersebut.

Para petani, termasuk argumen dalam tulisan ini, menegaskan bahwa proses hukum, termasuk menggunakan strategi reforma agraria, tanpa dibarengi komitmen politik yang kuat dalam memperjuangkan hak-hak tanah rakyat sebagai hak asasi manusia dan hak dasar, maka sangatlah jauh dari rasa keadilan sosial serta akan menciptakan jebakan penyingkiran hak-hak yang kian meluas. Apalagi, sejauh institusi militer dan birokrasi tanahnya belum tunduk pada kuasa birokrasi negara, maka ketimpangan hak akan terus terjadi. MoU yang telah dilahirkan, sebagai penanda kuat bahwa penyelesaian hukum akan absen dalam upaya negara menyudahi konflik agraria. Sebaliknya, justru warisan konflik agraria, termasuk tanah-tanah, menghadapkan petani dengan militer, terutama atas aset tanah yang diklaim sebagai aset militer. Tidaklah mengherankan, situasi tersebut berpotensi mengeras dan menjadi sumbu pendek konflik agraria serta kekerasan yang menyertai di masa mendatang •

Pustaka

WIJARDJO, B. dan H.P. WIRATRAMAN. 2001. *Reklaiming dan Kedaulatan Tanah Rakyat*. Jakarta: YLBHI dan RACA Institute.

WIRATRAMAN, H.P. 2007. "Kekerasan dan Birokrasi." *Kompas* 5 Juni.

___. 2009. "Birokrasi Lemah, Militer Berkuasa." *Surabaya Pagi* 6 Oktober.

WIRADI, G. 2009. *Reforma Agraria: Perjalanan yang Belum Berakhir*. Bogor: Akatiga, KPA, dan Sajogyo Institute.

BAGIAN V

PERSOALAN DAN PERJUANGAN AGRARIA DI WILAYAH PERKOTAAN

9

Kesenjangan Pemilikan Lahan untuk Pengembangan Perumahan di *Jakarta Metropolitan Area*

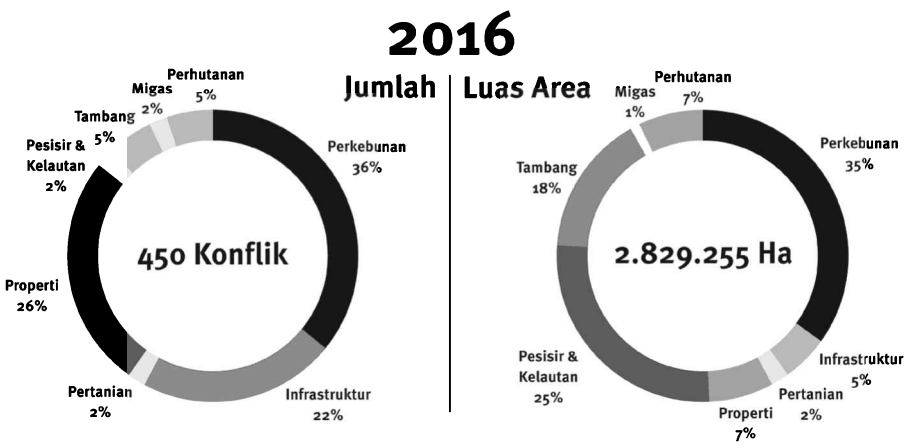
HARYO WINARSO & AN-AN KARTIWA

Urgensi Reforma Agraria Perkotaan

SELAMA ini, Reforma Agaria (RA) selalu diartikan dan difokuskan pada tanah hutan dan pertanian di pedesaan sebagaimana dalam bahasa Lipton (2009): "*laws with the main aim of reducing poverty by substantially increasing the proportion of farmland controlled by the poor, and thereby their income, power or status.*" Argumen yang dia kemukakan: akses masyarakat miskin pada kepemilikan lahan yang produktif adalah hal yang krusial, karena kepemilikan lahan produktif ini akan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat miskin.

Sasaran dan indikator pokok keberhasilan dari misi Strategi Nasional Pelaksanaan Reforma Agraria menyatakan: (1) tersedianya landasan hukum yang memadai untuk pelaksanaan RA untuk menyediakan keadilan melalui kepastian tenurial bagi tanah-tanah masyarakat yang berada dalam konflik-konflik agraria; (2) teridentifikasinya subjek penerima dan objek tanah-tanah yang hubungan kepemilikan dan penguasaannya akan diatur kembali, dan cara-cara meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pemberdayaan; (3) berkurangnya kesenjangan ekonomi dengan membagikan ulang (redistribusi) lahan menjadi kepemilikan rakyat; (4) berkurangnya kesenjangan ekonomi dengan pengalokasian hutan negara untuk dikelola masyarakat; (5) pemerataan pembangunan, pengurangan kemiskinan, dan penyediaan lapangan kerja melalui perbaikan tata guna lahan dan pembentukan kekuatan-kekuatan produktif baru; dan (6) tersedianya dukungan kelembagaan di pemerintah pusat, daerah, dan desa yang mampu mengatur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah, sumberdaya alam, dan wilayah kelola desa.

RA dalam Strategi Nasional (Stranas) tidak khusus untuk pedesaan walaupun memang kasus konflik agraria yang terdata kebanyakan ada di pedesaan sebagaimana grafik di bawah ini (Gambar 9.1, data tahun 2016). Sejauh ini sangat sedikit, jika ada, diskusi mengenai RA di perkotaan. Di perkotaan banyak juga terjadi konflik agraria, terutama berkaitan dengan properti, namun demikian RA di perkotaan ini masih kurang mendapat perhatian yang mencukupi.



GAMBAR 9.1
Konflik Agraria di Berbagai Sektor: Bersifat Kronis dan Penyebabnya Berkategori Sistemik (Ombudsman 2016)

Tulisan ini tidak hendak membahas keberhasilan ataupun kegagalan RA di Indonesia. Tulisan ini akan membahas ketimpangan pemilikan lahan untuk perumahan di perkotaan, dengan kasus Wilayah Metropolitan Jakarta (Jakarta Metroplitan Area [JMA]) dan menunjukkan bahwa RA perlu dilakukan di perkotaan terutama untuk meningkatkan akses masyarakat miskin atas lahan untuk perumahan, dan mediskusikan kemampuan pengembang untuk mendapatkan lahan besar.

Di perkotaan, masalah utama keagrariaan adalah ketersediaan lahan bagi masyarakat miskin untuk membangun rumah. Konflik sering terjadi ketika kampung kumuh, yang pemilikannya ilegal atau disebut hunian liar (*squatter*), diharuskan berubah karena lokasi menjadi sangat menguntungkan untuk pengembangan lahan oleh swasta. Masyarakat miskin yang menghuni "secara liar" (*squatting*) di lokasi strategis akan mudah sekali tergusur. Tulisan ini akan disajikan dalam lima bagian. Setelah pengantar, kami akan membahas latar belakang teoretis mengenai kemampuan sektor swasta dalam "menyimpan lahan" dan bisa mendikte harga lahan.

Sekilas Jakarta Metropolitan Area (JMA)

JMA adalah metropolitan terbesar di Indonesia yang mencakup Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, dan Bekasi (Jabodetabek). Kawasan ini mengalami urbanisasi yang sangat pesat. Saat ini penduduk JMA sudah mencapai lebih dari 31 juta jiwa (BPS 2016) atau seki-tar 12% dari penduduk Indonesia. Diperkirakan penduduk Jakarta akan mencapai 52,9 juta pada 2030 (Kementerian Pekerjaan Umum 2013). JMA juga merupakan pusat kegiatan ekonomi. Sekitar 70% dari perputaran uang Indonesia berada di JMA dengan besaran menca-

pai Rp2.500 triliun per bulan (*Review Weekly* 2016: 11). Dengan keadaan seperti ini, JMA akan terus menjadi "magnet" bagi aktivitas pengembangan lahan.

Pengembangan lahan secara besar-besaran terjadi pada masa Orde Baru terutama pada 1980-an hingga 1990-an dan menimbulkan banyak persoalan seperti konflik lahan maupun perubahan penggunaan lahan (simak, misalnya, Winarso dan Firman 2002; Leisch 2002; Pratiwo dan Nas 2005; Leaf 2015). Dengan akses besar atas sumber keuangan dan kedekatan pada pembuat keputusan, sektor swasta menjadi aktor penting dalam transformasi JMA. Salah satu yang secara signifikan mengubah kawasan JMA adalah pengembangan lahan skala besar yang dilakukan oleh sedikit pengembang dengan pembangunan kota baru.

Berdasarkan telaah atas nilai aset para pengembang yang terdaftar di *Jakarta Stock Exchange* tahun 2016, dari 15 perusahaan besar dengan nilai aset terbesar, 11 di antaranya adalah pengembang perumahan skala besar. Pengembangan lahan skala besar ini ditengarai sebagai salah satu penyebab krisis ekonomi pada 1997 (Winarso dan Firman 2002). Pengembangan skala besar kota baru ini juga berkontribusi pada terjadinya segregasi sosial di JMA (Winarso 2006, 2016; Leisch 2002; Firman 2004b; Leaf 2015). Juga timbulnya masalah lingkungan (Pratiwo dan Nas 2005). Selain itu, pengembangan lahan skala besar juga menyebabkan berkurangnya tanah pertanian produktif (Leaf 2015) dan berkembangnya spekulasi tanah.

Spekulasi Tanah dan Jaringan Pengembang

Spekulasi Tanah

Spekulasi tanah bertujuan untuk mendapatkan pertambahan nilai tanah yang akan terjadi karena konversi penggunaan lahan pertanian menjadi lahan perkotaan. Kenaikan harga ini tidak akan selalu diikuti oleh kenaikan pasokan. Sebaliknya, hal itu dapat menyebabkan pemilik lahan menahan lahan mereka dengan harapan harga yang lebih tinggi lagi, sehingga membuat pasokan kurang dari seharusnya (Darin-Drabkin 1977). Di negara-negara berkembang, pasokan lahan perkotaan dibatasi tidak hanya oleh faktor geografis seperti rawa atau gunung tetapi juga paling sering oleh faktor-faktor yang terkait dengan sistem perencanaan atau proses pengalihan kepemilikan tanah yang panjang dan mahal (Dunkerley 1983).

Peningkatan nilai ekonomi lahan sering dikaitkan dengan penyediaan infrastruktur perkotaan dan layanan perkotaan lainnya (Dunkerley 1983; Walters 1983; Archer 1993; Devas 1983), yang terlihat

dalam perubahan dari penggunaan lahan pertanian ke penggunaan perkotaan di kota-kota yang berkembang pesat di negara-negara berkembang. Untuk mengantisipasi kenaikan nilai ekonomi lahan, harga lahan pertanian yang dekat dengan pembangunan kota baru akan mulai meningkat beberapa tahun sebelum perubahan aktual dalam penggunaan dan ini menjadi daya tarik untuk investasi.

Beberapa kajian menunjukkan bahwa di berbagai kota di Dunia Ketiga terjadi hubungan yang tidak proporsional antara permintaan dan penawaran lahan, dengan permintaan yang jauh lebih tinggi daripada pasokan mendorong pengembang berskala besar maupun skala kecil untuk membagi dan menjual lahan publik dan masyarakat (Nientied dan Van der Linden 1990). Berbagai akademisi berpendapat bahwa di banyak kota Dunia Ketiga tidak ada peluang investasi yang lebih menguntungkan daripada investasi di bidang pengembangan lahan (Baken dan Van der Linden 1992; Dunkerley 1983).

Spekulasi banyak dipraktikkan di negara maju (Ball 1983; Ratcliffe dan Stubbs 1996; Harvey 1996; Drewett 1973), namun jumlah lahan yang dimiliki oleh spekulan tidak sebesar yang dipraktikkan di kota-kota Dunia Ketiga. Tingkat spekulasi tanah di negara berkembang sangat besar. Misalnya, pada akhir 1980-an, pangsa lahan kosong di total wilayah perkotaan Brazil adalah 33% (Doebele 1987 dalam Baken dan Van der Linden 1992). Spekulasi tanah hampir selalu mengambil bentuk monopoli (Devas 1983; Dunkerley 1983) dan biasanya melibatkan elite lokal. Baken dan Van der Linden (1992) dalam tinjauan pustakanya mencatat bahwa di India hampir 75% lahan perkotaan dimiliki oleh 6% rumah tangga perkotaan dan 55% dari semua tanah kosong di Bombay dimiliki oleh hanya 91 orang, sedangkan 70% tanah Calcutta dimiliki oleh pengembang *real estate* swasta.

Aktor Utama dan Jaringannya

Dalam menilai masalah perkotaan, Harvey (1997) menekankan pentingnya penekanan pada "proses" daripada "bentuk". Pernyataan tersebut berawal dari asumsi dasar bahwa proses penentuan ruang dan waktu—dengan kata lain, suatu proses sosial, politik, ekonomi, dan lain-lain—akan berimplikasi pada spasio-temporalitas tertentu (bentuk perkotaan, karakter perkotaan). Sementara itu, literatur teori kelembagaan menjelaskan pentingnya sebuah institusi atau aturan main dalam menentukan hasil sebuah proses (North 1990). Dalam proses transformasi lingkungan yang mapan, ada karakteristik unik yang membedakan satu kota dengan kota lain, dan ini terkait dengan faktor kelembagaan dan hubungan sosial tertentu

(Ball 1998). Ini juga menyiratkan aspek penting lainnya dari aktor tersebut. Dalam transformasi, aktor tidak hanya memengaruhi proses tetapi juga hasil perkembangannya (Healey 1992).

Pengembangan lahan adalah proses konversi atau intensifikasi penggunaan lahan yang menghasilkan nilai tambah. Bisnis pengembangan lahan sering dipandang sebagai bisnis berisiko tinggi, dengan ekspektasi keuntungan tinggi (Tay dan Tay 2007). Industri pengembangan lahan memiliki karakteristik unik bila dibandingkan dengan industri lainnya. Tanah sebagai bahan utama di industri ini ditandai dengan pasokan tetapnya, tidak ada biaya produksi karena merupakan bagian dari alam, tidak tergantikan, tidak tergoyahkan, dan permanen (Kivell 1993). Kompleksitas dan ketakpastian selalu melekat dalam aktivitas pengembangan lahan. Bisnis pengembangan lahan inilah yang ditengarai sebagai salah satu penyebab konflik pertanahan di perkotaan.

Land-bank oleh Pengembang Swasta di JMA

Jika perbankan tanah dipraktikkan oleh sektor publik, maka setidaknya bisa ada tiga keuntungan: (1) menciptakan harga rumah yang lebih terjangkau dengan harga tanah yang lebih rendah; (2) mencegah praktik spekulatif oleh sektor swasta; dan (3) perencanaan yang lebih efektif terkait dengan ekspansi perkotaan (Davis 1976). Namun, jika dipraktikkan oleh sektor swasta, hal itu dapat menyebabkan implikasi yang berlawanan. Jika cadangan lahan berskala besar dan dikendalikan oleh sektor swasta, maka ini akan dapat dijadikan alat spekulasi; harga tanah bisa dikontrol dan mahal, yang memengaruhi harga perumahan yang membuatnya tidak terjangkau bagi masyarakat miskin; perencanaan kota yang tidak efektif karena konflik kepentingan dalam keputusan penggunaan lahan. Ketiga isu ini sudah tidak asing lagi di sektor pengembangan lahan di JMA.

TABEL 9.1
Cadangan Lahan di JMA yang Dikuasai Pengembang Swasta[1]

1. Diolah berdasarkan laporan keuangan tiap perusahaan yang ada dalam tapakmaya perusahaan.

1	PT Sentul City Tbk. (Grup Sentul City)	14.444,83
2	PT Bumi Serpong Damai Tbk. (Grup Sinarmas)	3.847,15
3	PT Alam Sutera Realty Tbk. (Grup Alam Sutera)	1.854
4	PT Jaya Real Property Tbk. (Grup Bintaro Jaya)	1.731,11
5	PT Modernland Realty Tbk. (Grup Modern)	1.695,68
6	PT Kawasan Industri Jababeka Tbk. (Grup Jababeka)	1.535
7	PT Suryamas Dutamakmur Tbk. (Grup Suryamas)	1.280,92

NO.	NAMA PENGEMBANG	CADANGAN LAHAN (HA)
8	PT Puradelta Lestari Tbk. (Grup Sinarmas)	1.235,60
9	PT Summarecon Agung Tbk. (Grup Summarecon)	1.127,43
10	PT MNC Land Tbk. (Grup MNC)	1.037,19
11	PT Bekasi Fajar Industrial Estate Tbk.	997,80
12	PT Lippo Karawaci Tbk. (Grup Lippo)	776
13	PT Bakrieland Development Tbk. (Grup Bakrieland)	720,05
14	PT Hanson International Tbk. (Grup Hansonland)	700,49
15	PT Ciputra Development Tbk. (Grup Ciputra)	657,21
16	PT Intiland Development Tbk. (Grup Intiland)	486,36
17	PT Bumi Citra Permai Tbk.	290,96
18	PT Graha Andrasenta Propertindo Tbk.	218,23
19	PT Metropolitan Land Tbk. (Grupo Metlan)	179,45
20	PT Indonesia Prima Property Tbk.	171,61
21	PT Binakarya Jaya Abadi Tbk.	85,97
22	PT. Megapolitan Developments Tbk	81,74
23	PT Sitara Propertindo Tbk.	78,94
24	PT Metropolitan Kentjana Tbk. (Grup Pondok Indah)	56.37
25	PT Jakarta Setiabudi International (Grup JSI)	43.10
26	PT PP Properti Tbk.	33.78
27	PT Bekasi Asri Pemula Tbk.	18.79
28	PT Metro Realty Tbk.	17.61
29	PT Ristia Bintang Mahkotasejati Tbk. (Grup Ristia)	17.03
30	PT Pakuwon Jati Tbk. (Grup Pakuwon)	16.80
31	PT Bhuwanatala Indah Permai Tbk.	11.55
32	PT Agung Podomoro Land Tbk. (Grup Agung Podomoro)	10.58
33	PT Duta Anggada Realty Tbk.	7.01
34	PT Pudjiadi Prestige Tbk.	1.12
35	PT Greenwood Sejahtera Tbk.	0.60
	TOTAL	**35.468,06**

Menelaah cadangan lahan milik pengembang swasta di JMA berdasarkan laporan keuangan 35 perusahaan pengembang pada 2016 menunjukkan peran aktif sektor swasta dalam kepemilikan lahan di JMA. Dari telaah tersebut diketahui bahwa penguasaan cadangan lahan pengembang mencapai 44.940,43 hektare. Dari luasan tersebut, lahan milik swasta di JMA mencakup seluas 35.468,06 hektare. Luas tersebut setara dengan 53,55% wilayah Kota Jakarta dan hampir dua kali ukuran Kota Depok. Dengan asumsi bahwa dalam 1 hektare dapat dibangun 50 rumah, maka lahan cadangan JMA cukup untuk membangun 1.773.402 buah rumah atau cukup untuk menampung populasi 7.625.630 orang, dengan asumsi satu unit rumah menampung 4,3 orang. Jumlahnya setara dengan seperempat populasi di JMA.

Tabel 9.1 menunjukkan bahwa Sentul City Group memiliki lahan cadangan paling besar, mencapai 14.444,83 hektare, diikuti oleh Sinarmas Group dengan cadangan lahan mencapai 3.847,15 hektare, kebanyakan dari proyek Bumi Serpong Damai (BSD) serta beberapa proyek lain yang dikelola oleh anak perusahaannya. Peringkat berikutnya dalam tabel tersebut adalah Alam Sutera Group dengan lahan seluas 1.854 hektare yang sebagian besar berasal dari proyek Alam Sutera di Serpong dan Suvarna Sutera di Pasar Kemis.

Selain lahan cadangan di atas, pengembang tersebut juga sedang melaksanakan proyek perumahan di JMA. Tabel 9.2 berikut ini menunjukkan luas proyek perumahan mereka.

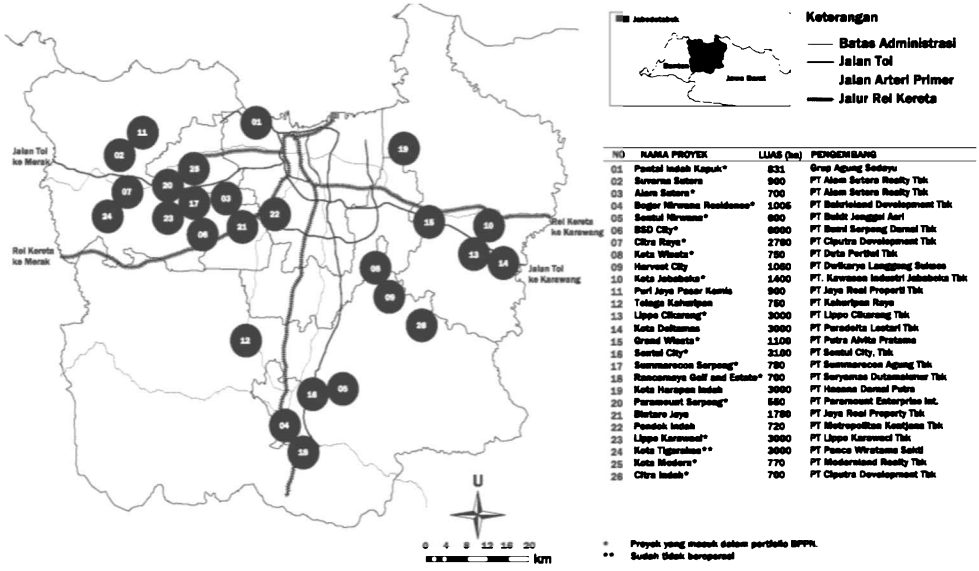
TABEL 9.2
Grup Pengembang dan Proyek Perumahan di JMA

1	Grup Sinarmas	11.290
2	Grup Sentul City	3.905
3	Grup Ciputra	3.510,9
4	Grup Lippo	3.000
5	Grup Damai Putra	3.000
6	Grup Alam Sutera	1.600
7	Grup Jababeka	1.400
8	Grup Bintaro Jaya	1.308
9	Grup Agung Sedayu	1.181
10	PT Dwikarya Langgeng	1.050
11	Grup Summarecon	1.020
12	Grup Bakrie	1.005
13	Grup Kalindo Land	765

NO.	GROUP PENGEMBANG	LUAS PROYEK DI JMA (HA)
14	PT Kahuripan Raya	750
15	Grup Metland	729
16	Grup Suryamas	700
17	Grup Intiland	608
18	Grup Paramount	550
19	Grup ISPI	470
20	Grup Modernland	430
21–44	*Beragam*	3.597
45–407	*Beragam*	22.78,34
	TOTAL LUAS PROYEK PERUMAHAN DI JMA	**44.147,24**

Gambar 9.2 berikut menunjukkan lokasi Proyek Pengembangan Perumahan Skala Besar di JMA pada 2016. Perlu dicatat di sini bahwa nama-nama yang masuk dalam daftar adalah bagian dari pemain lama yang secara kolektif mengendalikan lahan berskala besar di JMA (lihat juga Winarso dan Firman 2002). Dengan orientasi yang cenderung memaksimalkan keuntungan, praktik perbankan berskala besar oleh sektor swasta tidak lepas dari unsur spekulasi. Jaringan antarpengembang yang sebelumnya dibahas disertai dengan prinsip tanah yang luas dapat secara teoretis menjelaskan fenomena harga tanah yang tidak dapat diprediksi di JMA.

GAMBAR 9.2 Proyek Pengembangan Lahan Skala Besar di JMA



Tabel 9.3 berikut menunjukkan proyek perumahan dengan luas minimal 50 hektare memberikan kontribusi sebesar 41.868,9 hektare dari total lahan hunian seluas 44.147,24 hektare untuk perumahan di JMA. Dengan kata lain, 78 proyek perumahan dengan luas minimal 50 hektare menyumbang 94,8% proyek perumahan di wilayah JMA. Sementara dari 20 proyek berskala besar (5% dari total proyek) dengan luas minimal 500 hektare berkontribusi 74,47% dari seluruh proyek perumahan di JMA.

<5	222	55%	303,14	0,69%
≥5 s/d <25	80	20%	965,8	2,19%
≥25 s/d <50	26	6%	1.009,4	2,29%
≥50 s/d <200	42	10%	4.363	9,88%
≥200 s/d <500	17	4%	4.629,9	10,49%
≥500	20	5%	32.876	74,47%
TOTAL	**407**	**100%**	**44.147,24**	**100%**

TABEL 9.3
Proyek Perumahan di JMA (Kartiwa 2016)

Ada sejumlah alasan mengapa para pengembang lahan ini mampu mendepositkan sejumlah lahan di JMA dan menyebabkan kesenjangan kepemilikan lahan.

Faktor yang Memengaruhi Kemampuan Pengembang Melakukan *Land-bank*

Aliansi Pengembang di JMA

Pertumbuhan ekonomi yang pesat selama Orde Baru memainkan peran penting dalam meningkatkan jumlah masyarakat kelas menengah di JMA. Pertumbuhan ekonomi rata-rata selama 1966–1998 sebesar 7% per tahun (Dieleman 2011) telah berkontribusi dalam peningkatan jumlah orang dari kalangan ini. Dari yang semula hanya 6,03% pada 1971, jumlah orang kategori kelas menengah meningkat mencapai 8,39% pada 1990 (Robison 1996: 84). Jika mengacu pada data penduduk Jakarta pada 1990 yang mencapai 8,2 juta jiwa, maka ada sekitar 680 ribu penduduk Jakarta yang dianggap mampu membeli rumah, kendaraan, dan berbagai fasilitas gaya hidup lainnya. Dengan meningkatnya kondisi kesejahteraan, dimulainya pembangunan jalan tol yang menghubungkan Jakarta dan sekitarnya, menandai perkembangan tren lahan sekaligus tonggak restrukturisasi ruang berskala besar di JMA (Winarso 2000).

Pinggiran Jakarta, yang semula didominasi oleh lahan perkebunan dan pertanian, diubah menjadi penggunaan lahan perkotaan dengan keuntungan yang tinggi oleh sektor swasta.

Restrukturisasi ruang besar menjadi tema utama literatur pengembangan lahan di JMA selama masa Orde Baru (Winarso dan Firman 2002). Untuk memahami prosesnya, sangat penting memeriksa hubungan para aktor yang memungkinkan transformasi besar-besaran ruang angkasa berlangsung. Rezim Orde Baru berdiri di atas tiga pilar utama: otoritarianisme, sentralisme, dan proteksionisme (Chua 2008: 51). Ketiga platform tersebut secara singkat menggambarkan tatanan ekonomi Orde Baru yang dibentuk oleh hubungan kepentingan antara elite politik, militer tingkat tinggi, dengan kelompok kapitalis yang sering disebut "*cukong*". Hubungan tersebut dikenal dengan aliansi "*Cukong-Cendana*" (Cowherd 2002: 83). Winarso (2002, 2016) berpendapat bahwa aliansi ini memberi lebih banyak kesempatan untuk kolusi yang memungkinkan pengembang mendapatkan lahan seluas yang diinginkan.

Demam Properti dan Pengembangan Lahan Skala Besar

Selama dekade 1980-an dan 1990-an, kebijakan ekonomi nasional menargetkan lebih banyak investasi dengan memangkas prosedur investasi dalam dan luar negeri (Word 2004b). Dengan perkembangan yang masih terpusat, penyaluran investasi berkontribusi pada pesatnya perkembangan sektor perkantoran dan properti komersial di pusat kota Jakarta. Dampaknya adalah persaingan ketat di daratan Jakarta, yang menyebabkan kenaikan tiga kali lipat harga lahan komersial dalam setahun di Jakarta pada akhir 1980-an (Leaf 1994). Untuk memenuhi kebutuhan pasar berupa hunian di Jakarta Pusat untuk segmen korporat dan kelas menengah, berbagai proyek konstruksi apartemen mulai dibangun. Hingga 1985, sebanyak 753 unit apartemen dibangun di Jakarta, dan meningkat menjadi 8.427 unit pada 1992 dengan harga antara US$100.000–500.000 dan lebih (Robison 1996).

Pada Oktober 1988, pemerintah mengeluarkan satu kebijakan deregulasi yang memungkinkan masuknya pengusaha baru di sektor perbankan, pengoperasian bank asing melalui usaha patungan, dan kemudahan membuka kantor cabang untuk semua bank (Winarso 2007; Sato 2005). Deregulasi tersebut mengakibatkan pesatnya pertumbuhan jumlah bank, dan berkontribusi pada tren pengembangan lahan berskala besar (Winarso dan Firman 2002). Kebijakan deregulasi berkorelasi dengan periode puncak pertama industri properti. Pada tahap itu, ada pembangunan hingga 111 ribu unit rumah oleh pengembang swasta di JMA sepanjang 1987–1989 (Winarso dan Firman 2002).

Dari 1980-an sampai 1990-an, kegiatan pembangunan telah mengubah kawasan ini menjadi daerah yang sangat luas. Selama periode tersebut, pengembangan lahan paling intensif terjadi antara 1983 dan 1995, dengan rata-rata 15,4% per tahun. Luas lahan yang dibangun di JMA telah meningkat mencapai 200.000 hektare pada 1995 (Swasta dan Pauleit 2015). Sementara itu, luas lahan untuk pembangunan perumahan berdasarkan data izin lokasi yang dikeluarkan oleh BPN sampai 1997 telah mencapai 121.629 hektare (Pangestu dan Habir 2002). Dari jumlah tersebut, 57.600 hektare telah dilepaskan, namun baru 12.600 hektare telah dikembangkan. Dengan begitu, ada sekitar 45.000 hektare lahan untuk pengembangan perumahan yang disimpan pengembang.

Proyek pengembangan lahan berskala besar oleh pengembang besar dengan cadangan lahan luas pada umumnya ditargetkan ke segmen pasar orang-orang kaya (Winarso dan Firman 2002; Winarso 2006, 2016). Ukuran lahan yang dipasarkan oleh pengembang perumahan berskala besar relatif rendah dibandingkan dengan luas lahan yang terkendali. Di antara isu sosial yang terkait dengan penyediaan perumahan yang terjangkau bagi masyarakat, proyek berskala besar ini cenderung mempertahankan tanah mereka demi kepentingan bisnis jangka panjang. Strategi pengembangan lahan yang berorientasi memaksimalkan keuntungan telah membuat harga tanah tumbuh pesat dalam skala kota. Dengan penerapan strategi semacam itu, tidak mengherankan bahwa harga tanah—bukan lokasi—merupakan faktor yang paling menentukan dalam keputusan pembangunan perumahan di JMA (Winarso 2000).

Peraturan Pemerintah dan Implikasinya Pada Pasar Oligopoli

Pemberian izin pengembangan berskala besar di JMA telah menciptakan pasar oligopolistik karena besarnya konsentrasi kepemilikan lahan oleh sekelompok pengembang. Struktur pasar negatif ini semakin diperkuat oleh berbagai kebijakan pemerintah yang tidak sehat. Setidaknya ada tiga keputusan presiden yang dianggap menguntungkan beberapa pengembang besar. Keputusan Presiden (Keppres) menjadi surat kuat yang mampu merampingkan proses koordinasi birokrasi yang kompleks, yaitu lintas institusi antara pemerintah daerah dan provinsi dan kementerian terkait. Keppres memiliki potensi untuk menyediakan lahan berskala besar seluas 54.409 hektare di JMA kepada beberapa pengembang swasta.

Pertama adalah Keppres Nomor 73 Tahun 1995 tentang Reklamasi Pantai Kapuk Naga. Rekonstruksi Pantai Kapuk Naga melibatkan Anthony Salim, putra Liem Sioe Liong. Proyek ini akan menghasilkan 8.000 hektare lahan untuk pengembangan 4.000 hektare

melalui reklamasi dan 4.000 hektare lahan (*Property Indonesia* November 1998).

Kedua adalah Keppres Nomor 52 Tahun 1995 tentang Reklamasi Pantai Utara Jakarta. Proyek reklamasi Pantai Jakarta Utara direncanakan akan menghasilkan 16.409 hektare lahan (*Property Indonesia* November 1998). Proyek reklamasi juga melibatkan PT Kapuk Naga Indah. Pengembang milik Grup Salim diharapkan bisa mendapatkan persentase terbesar dari luas lahan pada proyek tersebut.

Selanjutnya *ketiga* adalah Keppres Nomor 1 Tahun 1997 tentang Perkembangan Kota Bukit Jonggol Asri Mandiri. Di proyek Bukit Jonggol Asri City Mandiri, ada keterlibatan putra presiden dan kehadiran satu perusahaan milik Grup Salim yang bertindak sebagai salah satu pemegang saham. Proyek kota satelit dengan rencana 30.000 hektare ini bahkan tidak menggunakan izin lokasi. Keistimewaan tersebut diperoleh melalui rekomendasi Menteri Agraria/Kepala BPN pada 1998. Sampai 1997, PT Bukit Jonggol Asri telah berhasil menempati area seluas 12.818 hektare dengan rincian 8.918 hektare hutan, 2.100 hektare perkebunan, dan 1.800 hektare lahan rakyat di Bogor (*Property Indonesia* November 1998).

Jaringan Bisnis Pengembang Besar

Winarso (2000) mempelajari interaksi kelompok pengembang di JMA sebelum krisis 1997, menunjukkan bahwa jaringan bisnis ini telah berkembang dengan melibatkan tidak hanya sejumlah pengusaha "Chinese" yang layak dari sektor bisnis lain, tetapi juga berhubungan dengan keluarga presiden. Jaringan antar-kelompok bisnis terbentuk dari hubungan kepemilikan saham, posisi ganda, hingga kekerabatan keluarga maupun melalui pernikahan. Sebuah laporan penelitian (Winarso *et al.* 2015) menegaskan bahwa pada 2016 jaringan pengembang tetap merupakan kenyataan di JMA; satu-satunya perubahan penting adalah bahwa pusat jaringan yang sekarang berpusat di Grup Sinar Mas dan bukan lagi keluarga mantan presiden. Jaringan tersebut menunjukkan kepentingan masing-masing anggota jaringan.

Di dalam jaringan itu, arus modal dan informasi bisa dipertukarkan. Selanjutnya, jaringan itu mampu mengubah pesaing yang seharusnya menjadi kolaborator. Dengan akses atas kekuatan, jaringan sisi penawaran memiliki kemungkinan untuk memengaruhi kebijakan dan keputusan di sektor pengembangan lahan. Kelompok bisnis yang dikontrol keluarga setidaknya memiliki dua karakteristik yang dapat memiliki dampak negatif (Verhezen 2012: 2). *Per-*

tama, perusahaan beroperasi di bawah pengawasan eksternal yang minimal. *Kedua*, tujuan bisnisnya hanya berfokus pada kepentingan keuntungan sejumlah kecil individu sebagai pemilik perusahaan atau pemegang saham.

Kesimpulan

Tujuan tulisan ini adalah untuk menunjukkan bahwa pengembang lahan berskala besar swasta telah memperoleh lahan seluas-luasnya sebagai lahan cadangan untuk sarana spekulasi. Hal ini menunjukkan kemampuan pengembang lahan swasta melakukan "*banking*" lahan untuk pembangunan perumahan yang, sayangnya, telah menciptakan ketaksetaraan dalam penyediaan lahan untuk pembangunan perumahan. Lahan cadangan yang tersedia oleh sektor swasta hanya ditujukan untuk perumahan bagi konsumen berpendapatan tinggi karena akan memungkinkan mereka untuk menangkap semua kenaikan nilai tanah akibat transformasi penggunaan lahan ke perumahan perkotaan. Ini termasuk nilai tinggi yang dihasilkan oleh plot penggunaan bisnis dan nilai-nilai yang dihasilkan oleh pengembangan standar tinggi dengan jangkauan fasilitas umum berkualitas tinggi yang tidak biasa.

Diskusi di atas menunjukkan bahwa para pengembang, sengaja atau tidak, beroperasi di pasar perumahan berocarak oligopolistik. Bagaimana tidak, jumlah mereka terbatas dan saling terkait melalui kepemilikan bersama perusahaan dan koneksi keluarga. Lebih jauh lagi, mungkin saja, efek yang tidak diinginkan dari peraturan pemerintah telah memungkinkan pengembang sektor swasta mendapatkan lahan untuk pengembangan di masa depan. Bersama dengan kondisi sewa monopoli proyek mereka, ini memungkinkan para pengembang untuk "mendikte" harga. Pengembang menjadi pembuat harga daripada pengambil harga, juga memiliki kemampuan untuk memperoleh keuntungan super dari renten ekonomi tanah dengan menaikkan harga jual maksimal yang akan diambil pasar, sementara biaya lainnya tetap.

Penyalahgunaan peraturan tersebut juga memungkinkan beberapa pengembang untuk mengendalikan sebagian besar pasokan lahan untuk tempat berlindung di daerah tersebut, yang cenderung mendorong perdagangan tanah spekulatif, dan seperti yang diungkapkan oleh penelitian ini, hal ini dapat menyebabkan kepemilikan lahan yang berlebihan oleh jumlah pengembang terbatas yang mengakibatkan pasokan lahan berlindung yang berlebihan. Ini menyiratkan bahwa ada kebutuhan mendesak bagi para pembuat kebijakan untuk meninjau penerapan keseluruhan

prosedur tata ruang yang memungkinkan kepemilikan lahan luas yang belum dikembangkan.

Jika efek negatif dari sistem peraturan penggunaan lahan ini lebih besar daripada manfaatnya, pertimbangan harus diberikan untuk menggantinya dengan yang baru, terutama jika ingin melakukan Reforma Agraria, yakni dengan cara (1) mengakomodasi kepentingan pemilik lahan kecil; (2) melakukan intervensi untuk mengekang ekses di pasar tanah; (3) menekan para pengembang untuk membangun dengan cukup cepat sehingga terhindar dari akumulasi lahan kosong yang berlebihan; dan (4) memberi pemerintah lebih banyak kekuatan untuk meninjau kemajuan perkembangan pemegang izin •

Keterangan Naskah
Tulisan ini sebelumnya adalah makalah yang disampaikan pada seminar "Peluang dan Tantangan Reforma Agraria di Luar Kawasan Hutan Negara" yang diselenggarakan Pusat Studi Agraria, Institut Pertanian Bogor (PSA IPB), di IPB International Convention Centre, Bogor, 23–24 Oktober 2017. Makalah tersebut merupakan revisi dan perbaikan dari makalah dengan judul "Inequity in Land for Housing Development in Jakarta Metropolitan Area, Indonesia" yang disampaikan pada APSA Conference, Beijing, 2017.

Pustaka

ARCHER, R.W. 1993. "Land Management for Jabotabek Urban Development 1990/2010: Improving the Land Conversion Process for Jakarta's Urban Expansion." *HSD Research Report No. 38*, Urban Land Program, Human Settlements Division, Asian Institute of Technology, Bangkok.

ASHWORTH, L. 1990. "The 1945–1949 Dutch-Indonesian Conflict: Lessons and Perspectives in the Study of Insurgency." *Journal of Conflict Studies* 10 (1): 34–45.

BAKEN, R.J. dan VAN DER LINDEN. 1992. *Land Delivery for Low-Income Groups in Third World Cities.* Aldershot (Amerika Serikat): Avebury.

BALL, M. 1998. "Institutions in British Property Research: A Review." *Urban Studies* 35 (9): 1501–1517.

BALL, M.J. 1983. *Housing Policy and Economic Power.* London (Inggris): Menthuen.

BASSETT, K. dan J. SHORT. 1980. *Housing and Residential Structure: Alternative Approaches*. London (Inggris): Routledge.

CHUA, C. 2008. *Chinese Big Business in Indonesia: The State of Capital.* New York (Amerika Serikat): Routledge.

COIACETTO, E. 2009. "Industry Structure in real Estate Development: Is City Building Competitive?" *Urban Policy and Research* 27 (2): 117–135.

COWHERD, R. 2002. "Cultural Construction of Jakarta: Design, Planning and Development in Jabotabek, 1980–1997." Disertasi di Massachusetts Institute of Technology (MIT), Amerika Serikat.

DARIN-DRABKIN, H. 1977. *Land Policy and Urban Growth.* Oxford (Inggris): Pergamon Press.

DAVIS, H.C. 1976. "Issues in Municipal Public Land Banking." *The Annals of Regional Science* 10: 55–66.

DEVAS, N. 1983. "Financing Urban Land Development for Low Income Housing." *Third World Planning Review* 5 (3): 209–225.

DIELMAN, M. 2011. "New Town Development in Indonesia: Renegotiating, Shaping and replacing Institutions." *Journal of the Humanities and Social Sciences of Southeast Asia* 167 (1): 60–85.

DOWALL, D.E. dan M. LEAF. 1991. "The Price of Land Housing in Jakarta." *Urban Studies* 28 (5): 707–722.

DREWETT, R. 1973. "The Developers: Decision Processes." Dalam *The Containment of Urban England*, disunting oleh P. HALL, H. GRACEY, R. DREWETT, dan R. THOMAS. Beverley Hills (Amerika Serikat): Sage Publication.

DUNKERLY, H.B., penyunting. 1983. *Urban Land Policy; Issues and Opportunities*. Oxford (Inggris): Oxford University Press.

FIRMAN, T. 2002. "Urban Development in Indonesia, 1990–2001: From the Boom to the Early Reform Era through the Crisis." *Habitat International* 26: 229–249.

___. 2004a. "Major Issues in Indonesia's Urban Land Development." *Land Use Policy* 21 (4): 347–355.

___. 2004b. "New Town Development in Jakarta Metropolitan Region: A Perspective of Spatial Segregation." *Habitat International* 28 (3): 349–368.

HARVEY, D. 1997. "Contested Cities: Social Process and Spatial Form." Dalam *Transforming Cities*, disunting oleh N. JEWSON dan S. MACGREGOR. London (Inggris): Routledge.

HARVEY, J. 1996. *Urban Land Economics*. Edisi keempat. London (Inggris): McMillan Press Ltd.

HEALEY, P. 1992. "An Institutional Model of the Development Process." *Journal of Property Research* 9 (1): 33–44.

KARTIWA, A.A. 2016. "Jaringan Pengembang Perumahan Skala Besar di Jabodetabek." Tesis master di Institut Teknologi Bandung.

KIVELL, P. 1993. *Land and the City: Patterns and Processes of Urban Change*. London (Inggris): Routledge.

LIPTON, M. 2009. *Land Reform in Developing Countries: Property Rights and Property Wrongs*. Abingdon (Inggris): Routledge.

LEAF, M. 2015. "Exporting Indonesian Urbanism: Ciputra and the Developmental Vision of Market Modernism." *South East Asia Research* 23 (2): 169–186.

LEISCH, H. 2002. "Gated Communities in Indonesia." *Cities* 19: 341–350.

NAS, P.J.M., penyunting. 2005. *Directors of Urban Change*. New York (Amerika Serikat): Routledge.

NIENTIED, P. dan J. VAN DER LINDEN. 1990. "The Role of Government in the Supply of Legal and Illegal Land in Karachi." Dalam *The Transformation of Land Supply Systems in Third World Cities*, disunting oleh P. BAROSS dan J. VAN DER LINDEN. Aldershot (Inggris): Avebury Press.

NORTH, D.C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York (Amerika Serikat): Cambridge University Press.

PANGESTU, M. dan H. MANGGI. 2002. "The Boom, Bust and Restructuring of Indonesian Banks." Dalam *Financial Markets and Policies in East Asia*, disunting oleh G. DE BROUWER. London (Inggris): Routledge.

PRATIWO dan P.J.M. NAS. 2005. "Jakarta: Conflicting Directions." Dalam *Directors of Urban Change*, disunting oleh P.J.M. NAS. New York (Amerika Serikat): Routledge.

PRIBADI, D.O. dan S. PAULEIT. 2015. "The Dynamics of Peri-Urban Agriculture during Rapid Urbanization of Jabodetabek Metropolitan Area." *Land Use Policy* 48: 13–24.

PROPERTY INDONESIA. 1998. "Membongkar Kolusi Pertanahan." Agustus.

RATCLIFE, J. dan M. STUBBS. 1996. *Urban Planning and Real Estate Development*. London (Inggris): UCL Press.

REVIEW WEEKLY. 2016. "Bang, Jakarta Banyak Duit." *Review Weekly* 11/VI (31 October–6 November 2016).

ROBISON, R. 1996. "The Middle Class and the Bourgeoisie in Indonesia." Dalam *The New Rich in Asia: Mobile Phones, McDonald's and Middle-Class Revolution*, disunting oleh R. ROBISON dan S.G. GOODMAN. New York (Amerika Serikat): Routledge.

SATO, Y. 2005. "Bank Restructuring and Financial Institution Reform in Indonesia." *The Developing Economies* 23 (1): 91–120.

SILVER, C. 2007. *Planning the Megacity: Jakarta in the Twentieth Century*. London (UK) dan New York (Amerika Serikat): Routledge.

SIMANUNGKALIT, P. 2004. *Bisnis Properti Menuju Crash Lagi?* Jakarta (Indonesia): Pusat Studi Properti Indonesia.

TAY, J.Y.W. dan L. TAY. 2007. "Market Orientation and the Property Development Business in Singapore." *International Journal of Strategic Property management* 11 (1): 1–16.

TULUNG, J. 2004. Pengembangan Bisnis Properti di Kawasan Bangunan Bersejarah." Makalah untuk "Sunda kelapa revitalization – Erasmus Huis Jakarta – 9 October 2004".

VERHEZEN, P. 2012. "The Prevalence of Guanxi in Asian [Family] Business." *Working Paper* EU-Asian Centre.

WALTERS, A.A. 1983. "The Value of Land." Dalam *Urban Land Polic: Issues and Opportunities*, disunting oleh H.B. DUNKERLY. Oxford (Inggris): Oxford University Press.

WINARSO, H. dan B. KOMBAITAN. 2004. "Public Intervention in the Formal Housing Market in Indonesia: Who Gets the Benefit?" *Journal Perencanaan Wilayah dan Kota* 15 (2): 15–33.

WINARSO, H. dan T. FIRMAN. 2002. "Residential Land Development in Jabotabek, Indonesia: Triggering Economic Crisis?" *Habitat International* 26 (4): 487–506.

WINARSO, H. 2006. "City for the Rich." Makalah untuk the 8th APSA International Congress, Penang, Malaysia, 11–14 September, 2006.

___. 2000. "Residential Land Developers Behavior in Jabotabek, Indonesia." Disertasi di Development Planning Unit, Bartlett School of Architecture and Planning, University College London, University of London London, Inggris.

___. 2016. "Pengembangan Lahan dan Perumahan yang Berpihak Pada Masyarakat Miskin." Pidato Ilmiah Guru Besar, Institut Teknologi Bandung.

10

Pembangunan Kapitalistis yang Timpang dalam Produksi dan Penanganan Banjir di Jakarta

BOSMAN BATUBARA

PADA 20 Agustus 2015, lebih dari 1.000 prajurit aparat gabungan yang terdiri atas polisi, tentara, dan Satpol Pamong Praja dikerahkan oleh Pemerintah DKI Jakarta untuk menggusur Kampung Pulo yang terletak di bagian timur Jakarta. Alasan pemerintah melakukan penggusuran adalah demi menjalankan program Normalisasi Kali Ciliwung (NKC) sebagai bagian dari sistem penanganan banjir Jakarta. Sepanjang 2015, sebenarnya penggusuran di Kampung Pulo bukanlah hal baru. Dari 113 penggusuran yang terjadi di Jakarta pada sepanjang tahun itu, sekitar 40% di antaranya dilakukan atas nama penanganan banjir dalam beraneka ragam proyek. Pengalaman pada 2015 juga bukan sama sekali baru bagi Jakarta. Penggusuran kampung atas nama penanganan banjir adalah tema yang selalu berulang dari tahun ke tahun.

Yang patut diperhatikan di sini adalah bagaimana proses penggusuran atas nama penanganan banjir di Jakarta ini cuma berlaku untuk kalangan miskin kota, yang biasanya memang menempati tanah/ruang dengan kepastian tenurial rendah di tangan penghuninya serta rawan terhadap bencana semacam banjir perkotaan. Bagi kalangan berpunya, hukum penggusuran tidaklah berlaku. Hal ini, misalnya, bisa kita lihat dari bagaimana pembangunan berlangsung di berbagai kawasan di Jakarta, seperti Pantai Indah Kapuk, Sunter, area Senayan, Kelapa Gading, dan Tomang. Kawasan-kawasan ini berdasarkan Rencana Umum Tata Ruang (RUTR) Jakarta 1985–2005 merupakan kawasan hijau yang menjadi bagian dari ruang terbuka hijau kota dan sistem manajemen banjir, namun secara perlahan terkonversi menjadi berbagai jenis ruang perkotaan seperti perkantoran, hotel, mal, dan perumahan mewah.

Fenomena seperti di atas saya sebut sebagai ketakadilan sosio-alamiah, dan merupakan gejala permukaan dari pembangunan kapitalistis yang timpang (*uneven development*), di mana kawasan-kawasan dengan kepastian tenurial rendah dan rawan banjir dikorbankan bersamaan dengan pelanggengan keberlangsungan kehidupan kawasan yang lebih komersial. Saya perlu menjelaskan kedua istilah ini: sosio-alamiah dan *uneven development*.

Sosio-alamiah dan Pembangunan Kapitalistis yang Timpang: Dua Pendekatan Konseptual

Konsepsi sosio-alamiah yang saya maksud di sini adalah kondisi tak terpisahkan antara ruang fisik geografi (natural) dengan manusia (sosio). *Interlocutor* (teman diskusi) utama untuk konsep ini adalah Swyngedouw (1996). Untuk menjelaskan konsepsi ini saya bisa memberikan sebuah contoh. Misalnya, apakah kondisi banjir di berbagai ruang di Jakarta, misalnya di Kampung Pulo atau Bukit Duri, adalah sebuah momen "*alamiah*", ataukah sebuah momen "*sosial*"? Orang bisa memberikan jawaban berbeda-beda. Bagi seorang ilmuwan sosial misalnya, rasanya sangat mudah melakukan rasionalisasi bahwa banjirnya berbagai ruang di Jakarta adalah momen sosial. Argumentasi ini, misalnya, bisa dijustifikasi dengan menyatakan bahwa ruang banjir ada karena manusia, misalnya karena manusia membabat daerah tangkapan air. Di lain pihak, seorang dengan latar belakang ilmu alam bisa mengatakan bahwa banjir di berbagai ruang di Jakarta adalah sebuah momen alamiah dengan, misalnya, menyandarkan argumennya pada curah hujan, atau topografi suatu ruang. Bagi konsepsi sosio-alamiah, momen ini adalah satu ruang di mana manusia dan nonmanusia saling berpilin tak terpisahkan. Keduanya, baik manusia (sosio) maupun alam, sama-sama membentuk ruang yang banjir.

Pembangunan kapitalistis yang timpang (*uneven development*) menjelaskan bahwa ruang geografis di bawah kapitalisme diproduksi melalui dua hukum yang saling bertaut secara dialektis, yaitu diferensiasi dan ekualisasi. *Interlocutor* utama untuk konsep ini adalah Smith (2008 [1984]). Dalam pandangan konsep ini, ruang geografis diproduksi, bukan ada begitu saja. Kapitalisme, demikian Smith (2008 [1984]), memiliki tendensi untuk melakukan pembedaan/diferensiasi terhadap ruang. Bentuk paling esktrem dari diferensiasi ruang hadir dalam bentuk kontras antara kota dan desa. Seolah-olah ini adalah proses yang alamiah, yang terjadi begitu saja, dan karena itu, sering kali diterima secara begitu saja pula. Misalnya, sebuah daerah yang kaya akan kandungan mineral berharga mahal seperti emas, maka oleh kapitalisme akan dikembangkan menjadi daerah tambang. Sebuah daerah yang memiliki alur sungai yang baik untuk menjadi saluran navigasi, dalam perkembangan kapitalisme, biasanya akan berubah menjadi kota perdagangan. Sebaliknya, ada proses yang secara dialektis melekat bersamaan dengan berlangsungnya diferensiasi, yaitu proses ekualisasi atau penyeragaman. Logika sederhananya, di bawah kapitalisme, semuanya pada akhirnya adalah komoditas, yang bisa dimasukkan ke pasar pertukaran untuk mendapatkan keuntungan bagi kapitalis.

Kedua konsepsi ini yang akan saya gunakan untuk melihat permasalahan penanganan banjir di Jakarta sebagai bagian dari proses yang lebih besar pembangunan kapitalistis yang timpang. Bagaimana proses ini terjadi, melalui dua contoh kasus, akan dijelaskan bagaimana kota Jakarta yang semakin rentan terhadap banjir diproduksi melalui pembangunan kapitalistis yang timpang, terutama di bawah Order Baru (1965–1998). Pada contoh kasus kedua, NKC, akan diperlihatkan bagaimana usaha penanganan banjir mereproduksi ketimpangan sosio-alamiah yang baru.

Banjir di Jakarta: Produksi dan Penanganannya

Dari perspektif hidrologi, secara garis besar ada tiga jenis banjir di Jakarta. Yang pertama adalah banjir sungai yang disebabkan oleh tingginya aliran air sungai-sungai yang membelah Jakarta. Salah satu contoh adalah Kali Ciliwung yang mengalir dari Puncak. Hampir setiap tahun ruang-ruang di sekitar Kali Ciliwung selalu mengalami banjir yang biasanya sering disebut sebagai "banjir kiriman". Jenis banjir yang kedua adalah banjir yang datang dari laut karena tembok-tembok yang ada di bagian utara Jakarta terlampaui oleh ketinggian muka air laut. Dan yang ketiga adalah banjir yang terjadi karena hujan di dalam kota, biasanya sering disebut hujan lokal, di mana saluran-saluran air yang ada di dalam kota tidak cukup untuk menampung volume air hujan. Meskipun bisa diidentifikasi terpisah, pada kenyataan banjir, sering kali ketiga jenis banjir ini saling berpilin.

Pemerintahan rezim Orde Baru memegang peranan penting dalam menciptakan situasi Jakarta yang semakin rentan terhadap banjir. Hal ini, misalnya, bisa dilihat dari ruang terbuka hijau yang berkurang secara sangat drastis. Dalam rentang 1985–1998, ruang hijau di Jakarta telah berkurang dari 37,2% (sekitar 24.140 hektare) menjadi 9,6%. Keberkurangan ini secara eksplisit terjadi dengan dikonversinya area-area hijau yang berperan dalam manajemen banjir Jakarta menjadi peruntukan-peruntukan yang lain.

Relasi-relasi ekonomi-politik para kroni Orde Baru memegang peranan penting dalam berkurangnya ruang terbuka hijau di Jakarta ini. Salah satu perubahan yang sangat ikonik, misalnya, adalah konversi lahan rawa dan bakau seluas 831 hektare yang berfungsi sebagai area penampungan air menjadi kawasan perumahan, pertokoan, gudang, dan sarana olah raga di kawasan yang sekarang ini kita kenal dengan Pantai Indah Kapuk (PIK). Konversi ini secara jelas melanggar RUTR Jakarta 1985–2005 yang menyatakan daerah ini sebagai hutan lindung. Orang di balik layar konversi lahan ini adalah Ciputra. Ciputra, yang pada 2016 menjadi

orang terkaya nomer 22 di Indonesia, adalah orang dekat Lim Sioe Liong yang merupakan pebisnis tangan kanan Soeharto.

Dari contoh ini jelas terlihat bahwa kondisi Jakarta yang semakin rentan terhadap banjir diproduksi dari mekanisme yang justru memberikan untung kepada lingkaran elite kapitalisme kroni di sekitar Presiden Soeharto. Ini adalah material konkret dari pembangunan kapitalistis yang timpang, di mana untuk keuntungan (segelintir) orang kaya, kota Jakarta menjadi semakin rentan terhadap bencana banjir, dengan dampak yang paling besar biasanya dialami oleh kalangan miskin. Pada contoh kedua berikut, kasus NKC, akan diperlihatkan bagaimana proses produksi kondisi yang rentan banjir terjadi, dan bagimana penanganan banjir mereproduksi ketimpangan atau ketakadilan sosio-alamiah yang baru, di mana orang miskin digusur, dan orang kaya atau elite tidak, padahal sama-sama memiliki kontribusi dalam produksi ruang-ruang Jakarta yang semakin rentan terhadap banjir.

Pembangunan NKC dijelaskan oleh dokumen Amdal-nya sebagai satu langkah yang perlu diambil karena adanya penyempitan dan pendangkalan Kali Ciliwung yang mengalir sepanjang sekira 117 kilometer dari Puncak dan bermuara di Teluk Jakarta. Pada 2013, Kali Ciliwung hanya mampu mengalirkan air sekitar 200 meter kubik/detik, padahal seharusnya bisa mengalirkan air hingga 570 meter kubik/detik. Tingginya muatan sedimen dalam sungai dan banyaknya bangunan di pinggir sungai adalah penyebab dari menyusutnya kemampuan Kali Ciliwing mengalirkan air. Sebagai program penanganan banjir, NKC hendak melakukan normalisasi pada sepanjang 22,1 kilometer antara Jalan T.B. Simatupang hingga pintu air Manggarai. Program ini akan dijalankan melalui pengerukan, pemasangan paku beton, pembangunan tanggul, dan jalan inspeksi.

Pada dasarnya, penyempitan Kali Ciliwung tak bisa dilepaskan dari perubahan-perubahan sosio-alamiah yang terjadi di Puncak. Forest Watch Indonesia mendokumentasikan skala perubahan ini. Antara 2000–2009, pada bagian tengah dan atas sub-daerah tangkapan air Kali Ciliwung, sekitar 5.000 hektare hutan, telah dikonversi menjadi permukiman dan vila. Dalam kacamata hidrologi cekungan, perubahan sosio-alamiah ini berperan penting dalam mengurangi kemampuan intersepsi air hujan oleh hutan, tingkat infiltrasi air ke dalam tanah, juga memperbesar aliran permukaan (*runoff*), dan pada akhirnya semakin mengintensifkan pelapukan batuan, dan secara keseluruhan meningkatkan beban sedimen pada Kali Ciliwung. Penelitian/pemodelan sedimen memperlihatkan bahwa beban sedimen tahunan Kali Ciliwung meningkat dari 179 ke 186 dan ke 351 ton pada 1901, 1995, dan 2005.

Relasi-relasi ekonomi-politik yang berada di balik perubahan-perubahan sosio-alamiah ini tidaklah susah untuk diurai. Banyak dari para pemilik vila di Puncak adalah orang-orang yang selama ini merupakan bagian inti dari kapitalisme kroni Orde Baru. Dan pada dasarnya, bagi mereka, Puncak adalah tempat untuk menghindar dari kepenatan Jakarta. Para pemilik vila ini, misalnya, seperti yang pernah terekam di media massa, Wiranto (Panglima ABRI 1998–1999 dan sekarang menjadi Menko Bidang Politik dan Pertahanan Keamanan di Kabinet Kerja Jokowi), Sutiyoso (Gubernur DKI Jakarta 1997–2007), Oetojo Oesman (Menteri Kehakiman 1993–1998), H.B.L Mantiri (Komandan Kodam IX Udayana); Basofi Sudirman (Gubernur Jawa Timur 1993–1998), Radinal Mochtar (Menteri PU 1998), Ginandjar Kartasasmita (Menteri Pertambangan dan Energi 1993–1998), Djadja Suparman (Panglima Kostrad 1999–2000), dan Probosutedjo (saudara Soeharto).

Dengan demikian, pelaksanaan NKC sejak 2015 bersendikan diferensiasi atas ruang melalui kategorisasi yang selektif atas fungsi-fungsi ruang itu bagi banjir Jakarta. Pelaksanaan NKC tidak menyasar vila-vila di Puncak, atau juga bangunan-bangunan komersial di dalam kota. NKC mengidentifikasi permukiman-permukiman di bantaran kali sebagai penyebab utama banjir, namun secara sangat takadil tidak menunjuk pada ruang lain yang dihuni/dimiliki oleh para elite ekonomi-politik.

Absennya usaha serius untuk menangani persoalan di Puncak hanya bisa dan secara simultan terjadi dengan mengorbankan permukiman-permukiman di pinggir kali yang bukan berpenghuni orang-orang dari elite ekonomi-politik. Penggusuran 526 keluarga di Bukit Duri yang terletak di seberang Kampung Pulo pada 27–28 September dan 1 Desember 2016—hanya salah satu dari delapan permukiman yang ditarget oleh program NKC—secara otomatis merupakan testimoni yang dramatis atas efek dari kategorisasi selektif ini. Penggusuran telah terjadi dengan mengabaikan validitas surat-surat tanah warga. Dari 400 petak tanah dengan bangunan di atasnya yang digusur, hanya 3,25% yang diakui bersertifikat. Pada dasarnya, para pemilik memiliki berbagai bentuk surat tanah. Namun, semuanya telah dinyatakan tidak berfungsi, melalui rekategorisasi pengakuan kepemilikan tanah dengan hanya mengakui sertifikat hak milik, maupun melalui kategorisasi tanah sebagai tanah negara.

Ekualisasi Air, Buruh, dan Ruang Geografis

Di balik hukum diferensiasi ruang yang bekerja dalam produksi dan penanganan banjir di atas, bekerja pula hukum ekualisasi,

baik pada momen konversi peruntukan ruang yang menyebabkan Jakarta semakin rentan terhadap banjir, maupun pada momen pembangunan infrastruktur penanganan banjir. Kalau kita cermati kedua contoh di atas, maka prarasa (preferensi) yang digunakan dalam membangun suatu ruang geografis adalah prasara ekonomi, bukan prarasa untuk menjaga Jakarta agar terhindar banjir, atau sebut saja prarasa hidrologi.

Sebagai misal, dalam kasus konversi kawasan PIK, prarasa ekonomi lebih penting, terbukti dengan dikonversinya kawasan hijau menjadi kawasan yang lebih komersial. Pada contoh kedua, dalam penanganan banjir lewat NKC, prarasa yang sama juga berlaku. Lahan yang digusur sebenarnya dinilai bukan dari kontribusinya pada produksi momen banjir, namun dari nilainya dari kacamata (jaringan) ekonomi-politik. Ini misalnya terbukti dari penggusuran hunian bantaran kali, diiringi dengan absennya penanganan yang serius semacam, sebut saja misalnya, penggusuran vila di Puncak yang sepadan dengan yang terjadi pada penggusuran hunian di bantaran Kali Ciliwung.

Demikianlah, hukum diferensiasi dan ekualisasi pembangunan ruang ini, yang pada dasarnya diabstraksikan dari kontradiksi antara buruh dan kapital, telah menyeragamkan air, buruh, dan ruang geografis sebagai unit-unit yang setara untuk kepentingan pembangunan kapitalistis yang timpang •

Keterangan Naskah

Teori dan data dalam tulisan ini diambil dari artikel yang sudah dipublikasikan. Untuk data, sumber data, dan diskusi serta sumbangan teoretis yang terperinci, pembaca dipersilakan untuk menyimaknya dalam artikel B. Batubara, M. Kooy, dan M. Zwarteveen (2018) berjudul "Uneven Urbanisation: Connecting Flows of Water to Flows of Labour and Capital Through Jakarta's Flood Infrastructure" di Jurnal *Antipode* (DOI: https://doi.org/10.1111/anti.12401).

Pustaka

SWYNGEDOUW, E. 1996. "The City as a Hybrid: On Nature, Society and Cyborg Urbanization." *Capitalism Nature Socialism* 7 (2): 68–80.

SMITH N. 2008 (1984). *Uneven Development: Nature, Capital, and the Production of Space*. Edisi ketiga. London (Inggris): The University of Georgia Press.

BAGIAN VI

PERSOALAN DAN PERJUANGAN AGRARIA DI WILAYAH PESISIR DAN PERAIRAN

Dari Sawah Menatap Laut: Tantangan Pembaruan Agraria di Perairan Laut

11

AMIR MAHMUD

Perairan Laut yang Ditaburi Pulau-Pulau

ISTILAH agraria berasal dari kata *ager* yang berarti tanah. Berangkat dari itu, sejauh ini agraria sering kali dikaitkan secara erat dengan wilayah daratan khususnya sektor pertanian. Sehingga kecenderungan yang muncul di permukaan adalah bahwa makna agraria seolah-olah terbatas pada lahan pertanian semata. Bila merujuk pada UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) ditegaskan secara jelas bahwa aspek agraria mencakup bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia. Cakupan dari aspek agraria ini disebut sebagai sumber agraria.

Kecenderungan pemaknaan yang bias-darat ini tidak dapat dilepaskan dari beberapa aspek penting. *Pertama*, secara historis, komoditas yang menarik perhatian kolonialisme, imperialisme, feodalisme, dan kapitalisme tumbuh dan berkembang di pertanian darat sehingga di wilayah ini pula berlangsung eksploitasi, ketimpangan, dan kemiskinan. *Kedua*, usaha permulaan pembaruan agraria pada saat kemerdekaan Indonesia diawali dari sumber agraria di lahan pertanian. Misalnya, sebelum UUPA diterbitkan, dilakukan penghapusan desa perdikan (UU Nomor 13 Tahun 1946), penghapusan tanah partikelir (UU Nomor 1 Tahun 1958), penghapusan hak konversie (UU Darurat Nomor 13 Tahun 1948), dan perbaikan relasi bagi hasil (UU Nomor 2 Tahun 1960). Pembaruan agraria itu diselenggarakan agar cengkeraman pengaruh kolonialisme, imperialisme, feodalisme, dan kapitalisme benar-benar lepas. *Ketiga*, pada masa lalu, sebagian besar kajian termasuk sejarah lebih diarahkan pada kawasan daratan khususnya pertanian. *Keempat*, sejauh ini wilayah laut hanya dijadikan lalu lintas pelayaran, padahal melalui jalur laut suatu ekspansi penemuan tanah dan komoditas baru dilakukan, dan perdagangan antarpulau diselenggarakan.

Pemaknaan yang bias-daratan di atas sebenarnya tidak mencerminkan kenyataan geografis wilayah Indonesia. Secara geografis, daratan Indonesia hanya seluas 1,91 juta kilometer persegi dan luas wilayah kelautan 3,37 juta kilometer persegi (perairan wilayah pedalaman dan kepulauan seluas 3,09 juta kilometer persegi, dan wilayah perairan laut teritorial seluas 0,28 juta kilometer persegi) (surat BIG No. B-3/SESMA/IGD/07/2014). Kementerian Kelautan dan

Perikanan menyebutkan bahwa Indonesia memiliki 17.504 pulau. Sebanyak 13.466 pulau sudah memiliki nama, sedangkan 4.038 pulau belum memiliki nama (KKP 2011). Tidak salah kemudian kalau disebutkan bahwa Indonesia merupakan negara kepulauan (*archipelagic state*).

Sebagai negara kepulauan, paradigma yang dikembangkan seharusnya berbunyi "negara laut utama" yang ditaburi pulau-pulau, bukan negara pulau-pulau yang dikelilingi laut (Lapian 2011). Indonesia sebagai negara kepulauan ini secara resmi dinyatakan dalam Deklarasi Djuanda yang dikumandangkan pada 13 Desember 1957 oleh Perdana Menteri RI Ir. H. Djuanda Kartawijaya (1911–1963). Deklarasi Djuanda berisi bahwa perairan di sekitar, di antara, dan yang menghubungkan pulau-pulau atau bagian pulau-pulau (termasuk daratan) Negara Republik Indonesia merupakan bagian dari wilayah Negara Republik Indonesia. Deklarasi Djuanda ini selanjutnya termaktub dalam UU Nomor 4 Prp/1960 Tentang Perairan Indonesia. Ketentuan dalam peraturan tersebut menyatakan bahwa laut wilayah Indonesia ialah lajur laut sebesar 12 mil yang diukur tegak lurus atau garis dasar atau titik pada garis dasar yang terdiri atas garis-garis lurus yang menghubungkan titik-titik terluar pada garis air rendah daripada pulau-pulau atau bagian pulau-pulau yang terluar wilayah Indonesia.

Deklarasi Djuanda merupakan tindakan korektif (hukum) terhadap aturan kolonial pada masa sebelumnya. Selain itu, deklarasi ini juga menegaskan batas-batas wilayah kedaulatan secara ekonomi dan politik di wilayah perairan laut menuju kemerdekaan Indonesia. Tindakan korektif tersebut terjadi pada level antar-negara-bangsa dalam kerangka membangun kedaulatan negara-bangsa Indonesia untuk menjamin sumberdaya alam di dalamnya dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Pada tahap berikutnya, tindakan korektif ini perlu ditindaklanjuti pada level perbaikan relasi masyarakat-negara dan di antara kelompok sosial di dalam masyarakat (lihat Shohibuddin 2018: 166–167).

Sebelumnya dan pada saat Indonesia baru merdeka pada 17 Agustus 1945, wilayah teritorial laut Indonesia secara administratif mengacu pada hukum zaman Belanda, yaitu "Territoriale Zee en Marieteme Kringen Ordonnantie 1939" (Ordonansi Laut Teritorial dan Lingkungan Maritim, 1939) (Staatsblad 1939 Nomor 442). Berdasarkan aturan tersebut, laut teritorial Indonesia sepanjang 3 mil yang diukur dari garis air terendah dari pulau-pulau atau bagian pulau-pulau yang terluar wilayah Indonesia. Bagi negara baru merdeka dan negara kepulauan seperti Indonesia, laut teritorial 3 mil ini tidak menguntungkan terutama secara politik dan ekonomi.

Misalnya, wilayah laut menjadi perlintasan kapal yang dapat menganggu keamanan wilayah kedaulatan Indonesia.

Secara historis, perdebatan hukum laut dan klaim terhadap penguasaan laut antarnegara telah berlangsung sebelumnya. Perjanjian Tordesilias merupakan bagian babak dari klaim Portugal dan Spanyol atas jalur laut yang dilaluinya dalam rangka ekspansi perdagangan dan pencaplokan wilayah baru. Dengan perjanjian ini, wilayah di bagian dunia dibagi dua antara Spanyol dan Portugal, yaitu sebelah barat menjadi milik Spanyol (Samudera Altantik Barat, Teluk Meksiko, dan Samudera Pasifik), dan sebelah timur menjadi milik Portugal (Altantik sebelah Selatan Maroko dan Samudera Hindia). Batas barat dan timur terletak pada garis meridian 100 *leagus* sebelah barat Azeros, yang kemudian berpindah di 370 *leagues* sebelah barat Pulau-Pulau Cape Verde di pantai barat Afrika. Tidak ketinggalan Inggris juga melakukan klaim di kepulauan Inggris melalui *Mare Anglicanum* dan Belanda dengan klaim *Mare Liberium*.

Setelah Indonesia merdeka dan bersamaan dengan pembaruan agraria di lahan pertanian, pembaruan agraria juga dilaksanakan di perairan (laut dan darat) melalui UU Nomor 16 Tahun 1964 tentang Bagi Hasil Perikanan yang diterbitkan pada 23 September 1964. UU tersebut mengacu pada UUPA khususnya terkait dengan usaha bersama. Semangat UU ini bertujuan untuk (1) menghilangkan unsur-unsur perjanjian bagi hasil yang bersifat pemerasan; (2) perbaikan taraf hidup; dan (3) meningkatkan produksi ikan. Untuk menunjang perbaikan taraf hidup, maka perlu pembentukan koperasi-koperasi perikanan (produksi, kredit, usaha untuk mencukupi keperluan sehari-hari, menyelenggarakan kecelakaan, kematian, dll.) dalam rangka kesejahteraan para anggota dan keluarganya. Namun, implementasi ketentuan bagi hasil perikanan ini tidak diketahui dalam praktik pelaksanaan dan kemajuannya hingga hari ini. Tindakan korektif dalam relasi antar-negara-bangsa dan relasi individu dalam bagi hasil sebagai langkah awal yang membutuhkan tindakan korektif lainnya. Hal itu tidak lain untuk mewujudkan cita-cita sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Karakteristik Sumberdaya Perairan dan Sistem Tenurial Laut

Sumberdaya di perairan (pesisir dan laut) berbeda dengan sumberdaya di darat khususnya dalam hal penangkapan ikan. Spesies yang ditangkap di perairan beragam: bergerak dan menetap, tergantung pada waktu (musim) dan lokasi, dan disesuaikan dengan alat tangkap. Juga, kualitas perairan menentukan kualitas dan kuantitas kehidupan spesies. Dengan karakteristik demikian, maka

teknologi penangkapan yang dibutuhkan juga berbeda, dan mereka harus berpindah tempat dalam suatu musim tertentu untuk mendapatkan hasil tangkapan dengan spesies tertentu. Karena itu, hasil yang diperoleh oleh nelayan tangkap sangat bergantung pada karakteristik tersebut. Untuk menghasilkan *output* yang optimal maka *input* juga perlu disediakan dan dikerjakan secara optimal pula.

Mengacu pada karakteristik tersebut dan eratnya hubungan antara manusia dengan sumberdaya perairan, terdapat sistem tenurial laut yang beragam untuk melakukan pengaturan sumberdaya. Sistem tenurial laut ini bisa diatur oleh individu atau komunitas/komunal. Artinya, bagian-bagian dari keseluruhan sumberdaya perairan laut tidak bersifat "terbuka untuk semua" (*open access*). Misalnya, secara historis dan turun-temurun terdapat pewarisan hak pemanfaatan di wilayah perikanan atau Territorial Use Right Fisheries (TURF) di tempat tertentu (Christy 1992). Di Indonesia, sebelum dilakukan penyeragaman desa, pengelolaan pesisir oleh komunitas lokal sangat beragam. Yang masih tersisa hari ini seperti Sasi, Panglima Laot, Awig-Awig, Seke, dan lain sebagainya dengan segala dinamika dan upaya untuk menjaganya. Christy (1992) menyebut bahwa kondisi yang memunculkan dan memelihara keberlangsungan TURF berkaitan erat dengan keberadaan sumberdaya, batas wilayah, teknologi yang digunakan, perilaku budaya, dampak distribusi kekayaan, sistem pemerintahan, serta kerangka kelembagaan dan keabsahannya.

Dengan keragaman tenurial laut di Indonesia, hak-hak dalam perairan yang dirumuskan dan tercantum di dalam UUPA mencakup hak guna air serta hak pemeliharaan dan penangkapan ikan. Hak-hak ini mencerminkan karakteristik sumberdaya perairan. Namun dalam praktiknya, hak pemeliharaan dan penangkapan oleh masyarakat pesisir belum terwujud dengan nyata kecuali *de facto* semata tanpa pengakuan hak yang memadai dari negara. Untuk memberikan keamanan dan pemeliharaan tenurial laut, mendesak untuk dilakukan pemetaan dan penentuan zonasi yang memberikan jaminan hak tenurial laut bagi masyarakat lokal atau masyarakat adat.

Tantangan Masalah dan Pembaruan

Kooiman dan Bavink (2005) menjelaskan bahwa perikanan tangkap menghadapi krisis. Krisis ditandai dengan penurunan atau hilangnya persediaan ikan di seluruh dunia, kelebihan kemampuan perikanan akibat banyaknya kapal dan penangkap ikan, dan masalah pengelolaan perikanan untuk membalikkan krisis-krisis ter-

sebut. Di samping krisis di internal perikanan tangkap, secara teritorial perikanan dan komunitas pesisir secara keseluruhan juga menghadapi ekspansi kawasan konservasi, ekowisata, reklamasi, dan pembangunan usaha ekstraktif. Ekspansi ini rentan menghadirkan konflik dan penyingkiran komunitas pesisir termasuk nelayan.

Lebih jauh, dunia perikanan dan kelautan khususnya nelayan sering kali identik dengan kemiskinan. Fenomena kemiskinan pada nelayan menimbulkan semacam pertanyaan "apakah karena miskin, maka menjadi nelayan?" Atau "apakah karena menjadi nelayan sehingga terjerat dalam kemiskinan?" Dua pertanyaan tersebut disebut sebagai paradigma lama tentang kemiskinan di perikanan (Bene 2003), yaitu: (1) kaitan kemiskinan dengan kerusakan sumberdaya beserta rendahnya pendapatan dan (2) pekerjaan di perikanan (nelayan) merupakan pekerjaan terakhir sehingga menjadi katup pengaman saja. Melalui sudut pandang mekanisme sosio-institusional, Bene (2003) mempertajam analisisnya melalui tipologi proses-proses yang memiskinkan nelayan: (1) eksklusi ekonomi; (2) marginalisasi sosial; (3) eksploitasi kelas; dan (4) ketakberdayaan secara politik. Sudut pandang ini menjelaskan suatu proses pemiskinan sehingga menyebabkan terjadinya kemiskinan struktural.

Persoalan-persoalan di atas perlu dielaborasi lebih jauh untuk memperoleh gambaran yang jelas dan rinci. Sejalan dengan itu, menghadapi persoalan-persoalan ini sejumlah pembaruan perlu disusun dan dilaksanakan. Di antara bentuk-bentuk pembaruan itu adalah sebagai berikut. *Pertama*, pengakuan terhadap ragam pemanfaatan teritorial laut bagi nelayan kecil dan masyarakat tradisional/adat sesuai dengan prinsip keadilan dan kesetaraan. Hal ini untuk memastikan perlindungan hukum atas wilayah tenurial pesisir tradisional/adat dan nelayan kecil, juga pengembangan wilayah tenurial berdasarkan nilai tradisi dan kehendak mereka. Pengakuan tidak hanya mengenai batas wilayah tapi juga terkait dengan kualitas perairan yang baik dan lingkungan tempat tinggal yang bersih. Pengakuan mendesak dilakukan seiring dengan gencarnya pembuatan Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (RZPW3K) di tingkat provinsi di Indonesia. Ke depan, pengelolaan dan pembangunan ruang laut mengacu pada RZPW3K. Selain itu, perlindungan bagi nelayan kecil/tradisional dilakukan termasuk dalam batas wilayah antarnegara untuk melakukan penangkapan ikan. Misalnya, perbatasan Indonesia (Kabupaten Rote Ndao) dengan Australia di wilayah laut sekitar Pulau Pasir atau Pulau Ashmore.

Kedua, perbaikan sistem perlindungan tenaga kerja kapal khususnya anak buah kapal. Perbaikan ini meliputi kesehatan, kecelakaan kerja, pengupahan yang layak, dan lain sebagainya. *Ketiga*, perbaikan akses bagi nelayan kecil/tradisional dan pembagian hasil usaha yang adil dalam pengembangan perikanan. Perbaikan akses meliputi jaminan kesehatan dan kecelakaan kerja, akses modal dan pengembangan pengetahuan, penentuan harga ikan yang layak, dan sebagainya. Perbaikan akses untuk memastikan nelayan kecil/tradisional tidak jatuh pada utang yang pada akhirnya menghisap mereka. Perbaikan akses, misalnya, dapat dilakukan melalui mekanisme yang diatur dalam koperasi. Koperasi ini dibentuk tidak hanya untuk keperluan produksi, tetapi juga pengembangan kapasitas dan kebutuhan sehari-hari bagi nelayan dan anggota keluarganya.

Persoalan di perairan laut di atas memang kompleks dengan aneka skala dan dinamikanya sehingga agenda perbaikan terkadang tidak mudah dan sederhana untuk dilaksanakan. Namun, perbaikan harus dilakukan berdasarkan masalah yang diidentifikasi dan ditetapkan sehingga solusi perbaikan yang ditawarkan bakal tepat, baik sasaran maupun distribusi manfaatnya.

Masalah Tenurial dan Produksi

Tenurial pesisir di Indonesia sangat beragam. Keragaman tenurial tersebut terdapat di beberapa lokasi di antaranya Sulawesi Utara, Irian Jaya, Maluku, Nusa Tenggara Timur, Nusa Tenggara Barat, dan Aceh. Seperti dicatat oleh Nikijuluw (1998), pengelolaan tenurial pesisir di Sulawesi Utara, Irian Jaya, dan Maluku disebut sebagai pengelolaan perikanan pesisir adat. Berdasarkan pengelolanya, tenurial pesisir tersebut dilakukan oleh desa, klan, suku, keluarga, dan komunitas. Pengaturan wilayah pesisir mencakup peralatan penangkapan, metode penangkapan, jadwal (musim) penangkapan, jenis tangkapan yang diperbolehkan, distribusi hasil tangkapan, dan asal-usul nelayan. Pengaturan wilayah pesisir tersebut mempunyai ragam nama sesuai dengan pengetahuan lokal. Namun demikian, di beberapa tempat, keberadaan tenural pesisir terancam hilang oleh beragam faktor.

Di Pulau Misool, Raja Ampat, pengelolaan pesisir yang dilakukan oleh masyarakat setempat bernama *sasi* yang mencakup *sasi* adat dan *sasi* kampung. Karakteristik *sasi* mengacu pada pengaturan wilayah, musim, alat tangkap, jenis tangkapan, dan distribusi hasil tangkapan. Di beberapa tempat, keberadaan *sasi* ini mulai pudar. Misalnya, *sasi* adat mulai pudar, kemudian muncul *sasi* kampung. Agar *sasi* tidak pudar di lokasi tertentu, *sasi* lantas dire-

konstruksi seperti munculnya *sasi* ibu-ibu. Sasi ini seperti halnya *sasi* yang lain di Misool, tetapi dikelola oleh ibu-ibu. Di antara aspek yang menyebabkan pudarnya *sasi* terletak pada tersedianya pendanaan tunai (dana untuk desa), nafkah dari pekerjaan yang sangat beragam, hasil tangkapan *sasi* yang tidak optimal, dan sebagainya. Di samping itu, perairan Pulau Misool dikembangkan menjadi wilayah konservasi dan lokasi tujuan wisata. Sementara itu, di Pulau Liki, Kabupaten Sarmi, pengetahuan terhadap tenurial pesisir mulai pudar disebabkan hilangnya situs tradisional untuk membagi pengetahuan mengenai wilayah setempat. Sementara pendidikan dasar umum kurang memadai dalam memperkenalkan pengetahuan lokal tersebut.

Cerita pudarnya pengaturan pesisir juga terjadi di desa pesisir tertentu di Rote Ndao. Alat tangkap tradisional (jebakan ikan) bernama *lilinuk* dibangun oleh masyarakat untuk menjebak ikan. *Lilinuk* merupakan alat tangkap jebakan ikan yang terbuat dari susunan batu yang terletak pada lokasi *meting* yaitu antara batas air pasang dengan batas air surut terendah (*posing*). Seiring dengan kemajuan alat tangkap, dan tersedianya pekerjaan di luar perikanan tangkap, *lilinuk* sebagai jebakan ikan tidak diurus lagi kecuali seadanya. Berbeda dari nelayan tradisional di Rote Ndao yang menangkap di wilayah perbatasan Indonesia-Australia (sekitar Pulau Pasir/Ashmore), sampai hari ini mereka masih menangkap di wilayah perbatasan dengan peralatan tradisional. Wilayah tangkap di sekitar Pulau Pasir menjadi tempat turun-temurun dalam penangkapan ikan, namun tantangannya terkait dengan perlindungan nelayan tradisional oleh Indonesia-Australia.

Selain persoalan yang dihadapi mengenai tenurial pesisir di atas, juga terdapat masalah jeratan hutang dalam produksi perikanan tangkap rajungan di desa tertentu di Cirebon. Nelayan penangkap rajungan sering kali tidak mampu membayar utang yang dipinjamkan oleh bakul mereka, dan mereka pun terjerat utang. Utang diambil oleh nelayan untuk memenuhi kebutuhan keluarga dan kebutuhan produksi menangkap ikan. Utang biasanya digunakan untuk kebutuhan produksi, yaitu pembelian alat tangkap, kapal beserta mesinnya, dan biaya penangkapan rajungan. Konsekuensi dari utang terletak pada hasil tangkapan rajungan harus dijual kepada bakul dengan harga yang ditentukan oleh bakul dan biasanya di bawah ketentuan harga umum.

Dengan mekanisme utang seperti itu, setidaknya bakul memperoleh keuntungan dari beberapa bagian. Misalnya keuntungan dari biaya sembako untuk nelayan melaut dan keuntungan dari harga

pembelian rajungan dari nelayan. Selain itu, karena sebagian besar bakul rajungan mempunyai *mini plant* untuk pengupasan rajungan (pemisahan kulit dengan daging), keuntungan dapat diperoleh dari usaha *mini plant* ini. Pengupasan ini membutuhkan tenaga kerja yang rata-rata perempuan. Daging yang sudah terpisah dari kulitnya dan daging yang dikelompokkan sesuai jenisnya selanjutnya dijual kepada perusahaan untuk kemudian diekspor ke luar negeri.

Dua masalah di atas terkait dengan wilayah tenurial dan produksi. Jika dikombinasikan dalam satu rantai persoalan, sebenarnya wilayah tenurial pesisir dapat hilang atau terjaga tergantung pada penguasaan efektif melalui aktivitas produksi dan merawat pengetahuan mengenai tenurial pesisir. Namun aktivitas produksi di pesisir dan laut juga tidak mampu berjalan optimal, jika hasil yang diperoleh tidak menguntungkan secara ekonomi, tidak membanggakan secara sosial-budaya, dan tidak diperhatikan secara politik. Mengatasi kedua masalah tersebut harus dilakukan secara bersamaan dan beriringan. Sejauh mana kerangka reforma agraria memberi jawaban atas kedua masalah ini? •

Pustaka

BENE, C. 2003. "When Fishery Rhymes with Poverty: A First Step Beyond the Old Paradigm on Poverty in Small-Scale Fisheries." *World Development* 31 (6): 949–975.

CHRISTY, F.T. 1992. "Territorial Use Rights in Marine Fisheries: Definitions and Conditions." *FAO Fisheries Technical Paper* 227.

KEMENTERIAN PERIKANAN DAN KELAUTAN (KKP). 2011. *Statistik Perikanan Tangkap Indonesia 2010*. Jakarta: KKP.

KOOIMAN, J. dan M. BAVINCK. 2005. "The Governance Perspective." Dalam *Fish for Life: Interactive Governance for Fisheries*, disunting oleh J. KOOIMAN, M. BAVINCK, S. JENTOFT, dan R. PULLIN. Amsterdam (Belanda): Amsterdam University Press.,

LAPIAN, A.B. 2011. *Orang Laut, Bajak Laut, Raja Laut: Sejarah Kawasan Laut Sulawesi Abad XIX*. Jakarta: Komunitas Bambu.

NIKIJULUW, V.P.H. 1998. "Identification of Indigenous Coastal Fisheries Management (ICFM) System in Sulawesi, Maluku and Irian Jaya." *Jurnal Pengelolaan Sumberdaya Pesisir dan Lautan* 1 (2): 40–56.

SHOHIBUDDIN, M. 2018. *Perspektif Agraria Kritis: Teori, Kebijakan, dan Kajian Empiris*. Yogyakarta: STPN Press, Sajogyo Institute, Pusat Studi Agraria IPB, dan Konsorsium Pembaruan Agraria.

Ekowisata Kepulauan Seribu: Berdiri di Atas Krisis Sosio-Agraria dan Ekosistem

12

ADI D. BAHRI

Pendahuluan

PULAU-PULAU kecil mempunyai kerentanan yang tinggi dibandingkan dengan pulau-pulau dengan luasan daratan yang besar. Hal ini juga berlaku pada gugusan pulau di Kepulauan Seribu. Sebagai misal, pada rentang 1970–2016, terdapat empat pulau kecil yang tenggelam secara alami (Utomo 2015). Gugus Pulau Pari, khususnya, memiliki tingkat kerentangan hingga 50% atau mencapai luasan 125,9 hektare (Widyayanto *et al.* 2009).

Kerusakan dan degradasi lingkungan dan ekosistem di wilayah Kepulauan Seribu telah berlangsung lama. Selama kurun 1920–2005, tiga famili koral di wilayah Teluk Jakarta dan dua famili koral di wilayah Kepulaun Seribu bagian utara telah hilang. Ini terjadi akibat dua hal utama, yaitu aktivitas dalam penangkapan (di dalamnya juga akibat kegiatan pariwisata) dan sumbangan besar dari limpahan materi limbah dari pembuangan minyak kapal dan limpasan dari tiga belas muara yang berada di Teluk Jakarta (Uneputty dan Evans 1997; Willoughby *et al.* 1997; Sachoemar 2008; van der Meij *et al.* 2010; Farhan dan Lim 2011, 2012, 2013). Turunnya fungsi ekosistem didorong oleh banyak faktor, paling tidak akibat berbagai hal sebagai berikut: (1) dinamika penduduk;[1] (2) intervensi pasar ekonomi global baik pada eksploitasi ikan dan kegiatan-kegiatan ekowisata; dan (3) penguasaan lahan oleh privat/korporat. Ketiga hal inilah yang saling mempercepat dan memperkuat terjadinya degradasi ekosistem dan krisis sosio-agraris dan maritim.

Di balik kerusakan/krisis ekosistem yang telah terjadi, yang berakibat pada semakin sempitnya ruang dan pola penghidupan masyarakat nelayan, terdapat usaha pembangunan dan pengembangan Kepulauan Seribu yang didorong oleh pemerintah pusat. Usaha tersebut adalah pengembangan ekowisata berbasiskan wisata bahari (Bappenas 2016; Ratman 2016). Pembangunan ekowisata tersebut merupakan bagian dari kebijakan pembangunan Kawasan Strategis Pariwisata Nasional (KSPN). KSPN telah menjadi salah satu arahan kebijakan Presiden Joko Widodo yang disampaikan dalam Sidang Kabinet pada awal 2016 (Tim 10 Destinasi 2016).

Keputusan pemerintah untuk menggenjot kinerja sektor pariwisata dilatarbelakangi pasar potensial yang akan didapatkan negara. Menurut Statistik Devisa Negara yang dikeluarkan oleh Pusdatin

1. Data BPS (2010) menunjukkan bahwa jumlah penduduk di Kepulauan Seribu pada 2010 mencapai 8.087 jiwa. Angka ini cukup tinggi mengingat terbatasnya luas daratan sebagai tempat tinggal masyarakat. Angka ini belum memperhitungkan intensitas migrasi singkat atau kunjungan wisatawan ke wilayah ini.

Kementerian Pariwisata (Bappenas 2016), selama 2013–2015 sektor pariwisata telah menyumbangkan devisa tertinggi keempat setelah migas, batu bara, dan kelapa sawit. Pada 2014 diperoleh devisa mencapai Rp120 triliun dengan jumlah wisatawan mencapai 259 juta. Melalui kebijakan pengembangan KSPN ini Indonesia diharapkan akan meraup devisa Rp240 triliun pada 2019 dengan jumlah wisatawan mencapai 295 juta jiwa (Bappenas 2016).

Untuk mempercepat KSPN, pemerintah telah menyusun prioritas wilayah yang disebut 10 Destinasi Prioritas Pariwisata, yaitu (1) Borobudur; (2) Mandalika; (3) Labuan Bajo; (4) Bromo-Tengger Semeru; (5) Kepulauan Seribu; (6) Danau Toba; (7) Wakatobi; (8) Tanjung Lesung; (9) Morotai; dan (10) Tanjung Kelayang. Kepulauan Seribu mempunyai statistik yang cukup menarik, yaitu kenaikan jumlah wisatawan yang cukup besar dari 4.627 wisatawan pada 2012 menjadi 16.384 wisatawan pada 2013 (atau mencapai 254,10% dalam waktu setahun). Hal ini berbeda dengan daerah lain yang kecendurungan pertumbuhan wisatawannya tidak lebih dari 30%, bahkan mayoritas minus.

Selain argumentasi manfaat ekonomi di atas, pemerintah berkeyakinan bahwa pembangunan sektor pariwisata mempunyai dampak kerusakan alam yang lebih rendah dibandingkan sektor pembangunan yang lain (Bappenas 2016). Namun, argumentasi ini masih banyak diperdebatkan di kalangan para akademisi (Putro 2016).

Melalui tulisan ini, saya akan menelusuri lebih dalam di atas landasan seperti apakah kebijakan KSPN di Kepulauan Seribu ini dikembangkan. Jawaban atas pertanyaan ini diperoleh dengan mendalami dua pertanyaan khusus: (1) bagaimana kondisi struktur agraria di Kepulauan Seribu; dan (2) bagaimana kondisi ekosistem dan lingkungan hidup di Kepulauan Seribu.

Penguasaan Daratan dan Modus Perampasan

Sistem Penguasaan Pulau/Daratan

Hak-hak kepemilikan pribadi (*individual property rights*) berlaku pada tanah-tanah untuk permukiman atau rumah tempat tinggal. Adapun sumber agraria berupa daratan pulau dimiliki secara komunal yang diatur melalui mekanisme norma yang telah disepakati antarwarga. Penguasaan darat yang terbentuk akan menentukan tata guna lahan/darat pulau. Sebagai contoh, pada babakan awal, Pulau Panggang merupakan pulau permukiman: setiap rumah tangga menguasai lahan/darat untuk dipergunakan sebagai tempat tinggal. Sedangkan penguasaan pulau/darat secara komunal berlaku tata guna lahan/darat yang dibedakan ke dalam dua fungsi, yaitu fungsi budidaya dan fungsi lindung (larangan).

Fungsi budidaya merupakan bentuk tata guna lahan/darat yang diperuntukkan bagi beberapa pulau yang menyediakan kebutuhan-kebutuhan konsumsi bagi masyarakat. Kebutuhan-kebutuhan tersebut seperti penyedia kelapa, tempat budidaya hijauan atau sayur-mayur, dan lain sebagainya. Selanjutnya adalah pulau-pulau yang memiliki fungsi sebagai pulau/daratan lindung atau larangan. Pulau-pulau ini dipercaya oleh masyarakat sebagai pulau yang tidak boleh dijadikan tempat tinggal, budidaya, dan melakukan aktivitas di dalamnya. Kecuali warga yang mencari ikan (nelayan) terjebak hujan lebat dan badai, barulah ia diperbolehkan untuk berteduh/bersandar di pulau tersebut.

Dalam perkembangannya, penguasaan daratan/pulau yang bersifat komunal berubah menjadi penguasaan pribadi. Hal ini terjadi secara masif saat pemerintahan Orde Baru. Perubahan yang terjadi pada periode ini adalah penguasaan darat oleh orang di luar warga pulau dan daratan/pulau dikuasai secara privat.[2] Transfer kepemilikan/penguasaan lahan/daratan ataupun pulau terjadi melalui dua skema: (1) jual beli antara "orang darat" dengan (elite) penduduk asli (disebut "orang pulau"); dan (2) transfer kepemilikan/penguasaan melalui keputusan otoritas politik yang berkuasa saat itu.

Pulau Tidung merupakan contoh transfer penguasaan pulau yang terjadi dengan mekanisme politik. Hal ini berawal dari pemerintah daerah yang berkeinginan untuk menjadikan wilayah budidaya pertanian bagi "orang pulau", tetapi pada akhirnya pulau tersebut diserahkan/dijual kepada pihak-piak privat dan menjadi pulau pariwisata privat. Pergantian penguasaan pulau oleh komunal warga "orang pulau" ke pribadi dan "orang darat" banyak juga dilakukan oleh pejabat-pejabat di masa Orde Baru.

Mekanisme pembelian pulau menjadi pulau pribadi sama dengan pembelian tanah seperti biasa. Pemilik pulau pribadi biasanya membeli tanah dari beberapa pemilik tanah di pulau yang dibelinya. Misalnya, Adam Malik membeli Pulau Genteng Besar dari lima orang pemilik tanah di pulau tersebut. Lima keluarga (Komunitas Bugis) yang semula tinggal di Pulau Genteng ini kemudian dipindahkan oleh Adam Malik ke Pulau Kongsi (sekarang Pulau Kelapa Dua). Menurut cerita warga Pulau Kelapa Dua, Adam Malik membelikan tanah di Pulau Kongsi sebagai tempat tinggal lima keluarga yang dipindahkan itu.

Pada dasawarsa 1960-an hingga 1970-an, tanah di Kepulauan Seribu masih dikuasai dan dimiliki secara pribadi oleh warga setempat. Hal ini terbatas pada pulau-pulau yang digunakan untuk permukiman, yaitu Pulau Untung Jawa, Tidung, Pari, Pramuka,

2. Warga di Kepulauan Seribu menyebut masyarakat di luar kepualaun dengan "orang darat" yang merujuk pada masyarakat dari Jakarta dan Pulau Jawa.

Panggang, Harapan, Kelapa, Kelapa Dua, dan Sebira. Namun saat ini, sebagian besar penguasaan pulau bukanlah oleh penduduk pulau itu sendiri.

Pembelian tanah oleh orang-orang luar pulau sehingga pulau secara keseluruhan dimiliki secara pribadi makin membatasi akses masyarakat atas pulau. Fungsi sosial pulau, khususnya pulau tak berpenghuni, hilang secara perlahan. Misalnya, fungsi pulau sebagai tempat istirahat bagi para nelayan, tempat untuk bersandar ketika ada badai, dan tempat berkebun, saat ini tidak bisa lagi dilakukan. Hal ini karena pulau-pulau yang telah dimiliki secara privat dijaga secara ketat oleh pengaman/penjaga. Selain itu, pada mulanya masyarakat memenuhi kebutuhan pangan sayur-mayur dan kelapa dengan berkebun di pulau-pulau yang tidak berpenghuni itu. Saat ini hal tersebut juga tidak bisa dilakukan lagi oleh masyarakat Kepulauan Seribu.

Modus Penguasaan Pulau/Daratan

Era Orde Baru merupakan periode berlangsungnya penguasaan pulau-pulau secara privat oleh pribadi-pribadi ataupun swasta dari luar pulau. Total jumlah pulau yang berada di Kepulauan Seribu adalah 110. Kondisi saat ini, sebanyak 60 pulau dikuasai dan dimiliki oleh pribadi/swasta, 11 pulau dikuasai oleh penduduk sebagai pulau permukiman, dan 39 pulau dimiliki oleh pemerintah daerah (Utomo 2015).[3]

Proses-proses privatisasi pulau oleh pribadi/swasta telah menimbulkan konflik tenurial, seperti pada masyarakat Pulau Pari (lebih detailnya lihat Bahri *et al.* 2017). Banyak jual beli dilakukan secara sepihak tanpa diketahui oleh warga Pulau Pari. Hal ini terjadi melalui beberapa kegiatan atau acara yang diadakan baik oleh elite atau pihak-pihak yang mengaku sebagai "pembawa program kemasyarakatan". Kegiatan-kegiatan sosialisasi tertentu telah dimanfaatkan oleh beberapa pihak untuk menjerat warga agar bersedia menyerahkan surat keterangan tanahnya dengan imbalan harga yang menggiurkan.

Menurut pemaparan Bupati Seribu (Utomo 2015), 60 pulau di wilayah Kepulauan Seribu yang telah dikuasai oleh privat/swasta diperuntukkan sebagai pulau *resort* atau wisata bahari. Selain itu, penguasaan oleh privat juga diperuntukkan sebagai pulau tinggal dan peristirahatan yang diperuntukkan bagi keluarga penguasa pulau tersebut.

Struktur Agraria dan Ketimpangan Lokal

Masyarakat Kepulauan Seribu mempunyai kekerabatan yang kuat. Pada awalnya, sebelum terdapat kapal transportasi umum (reguler)

3. Budi Utomo adalah Bupati Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu yang menjabat saat ini.

yang menghubungkan antarpulau ataupun pulau dengan darat, masyarakat melakukan perkawinan (kawin-mawin) dengan penduduk pulau itu sendiri atau penduduk antarpulau di wilayah Kepulauan Seribu.

Corak produksi mayoritas masyarakat Kepulauan Seribu masih sebagai nelayan. Pelapisan sosial di Kepulauan Seribu terbagi menjadi dua kategori, yaitu pelapisan oleh fungsi (status) sosial di masyarakat dan pelapisan atas dasar penguasaan alat produksi yang dimiliki. Pelapisan sosial pertama terdiri atas (1) lapisan warga agamawan, yaitu masyarakat yang secara fungsi menjadi tokoh agama (khususnya Islam); (2) pejabat pemerintahan (kelurahan); dan (3) masyarakat biasa. Selanjutnya, pelapisan yang kedua dibentuk atas dasar kepemilikan faktor produksi dalam kegiatan nelayan.

Nelayan dibagi menjadi nelayan tangkap dan nelayan budidaya. Nelayan tangkap pergi melaut untuk menangkap ikan, sementara nelayan budidaya membudidayakan ikan laut yang telah didomestifikasi. Alat produksi dan sarana dalam dua kegiatan ini menciptakan kategori ragam dan jenis pekerjaan masyarakat. Pelapisan tersebut antara lain (1) *pelele* (tengkulak ikan); (2) nelayan/pemilik perahu; (3) nelayan tangkap dan/atau budidaya; (4) buruh tangkap ikan; dan (5) kuli yang terdiri atas kuli panggul dermaga dan pengecer barang dari dermaga menuju warung-warung atau rumah warga.

Umumnya, *pelele* merupakan kelas sosial yang berada pada posisi paling tinggi karena dia menguasai berbagai macam sarana produksi nelayan. Untuk memperbesar modal/akumulasi, *pelele* menanamkan modalnya pada sektor yang lain, seperti pariwisata, yaitu penyedia moda transportasi dan penginapan (*homestay*) bagi wisatawan.

Wisata bahari di Kepulauan Seribu saat ini mempunyai peran dan posisi alternatif sekaligus penting bagi masyarakat. Jasa wisata telah membentuk stratifikasi baru di dalam masyarakat. Pembentukan stratifikasi lebih dipengaruhi oleh faktor produksi yang mampu disediakan oleh masyarakat. Pemilik penginapan memiliki keterikatan dengan penyedia katering, penyewaan sepeda, dan jasa *snorkeling*. Namun saat ini, beberapa penginapan telah mampu menjalankan seluruh paket wisata bahari tersebut, termasuk penyediaan katering sampai *snorkeling*. Pemandu wisata adalah tingkatan terbawah pada rantai pelapisan sosial jasa wisata.

Perubahan Alat Tangkap dan Periode Kerusakan Ekosistem

Jenis ikan utama yang didapatkan nelayan di Kepulauan Seribu tergantung pada alat tangkap dan wilayah tangkapan. Pada umumnya, jaring tangkap terdiri atas jaring muroami (dengan tangkapan ikan

ekor kuning); jaring tegur darat (dengan tangkapan ikan lencam, kakak tua, kacang-kacang/cendro, kea-kea, kerapu, dan lingkis); dan jaring payang (dengan tangkapan jenis ikan kembung).

Dari waktu ke waktu, alat produksi nelayan khususnya kapal/perahu dan jaring tangkap terus berubah-ubah. Dalam perkembangannya, alat tangkap nelayan mencakup pancing, bubu bambu/kayu, jaring tangsi, potasium, jaring muroami, bubu kawat, sonar ikan, jaring thailand-nilon, hingga tombak mandarin. Sedangkan sarana kapal/perahu yang digunakan oleh nelayan berkembang dari perahu layar menjadi perahu motor kecil hingga perahu motor sedang dan besar. Perkembangan alat tangkap dan sarana kapal/perahu semacam ini dilatarbelakangi oleh ketersediaan ikan yang ditangkap. Hal ini berlaku baik untuk ikan konsumsi maupun ikan hias. Tabel 12.1 menyajikan perubahan alat tangkap pada nelayan.

TABEL 12.1
Perkembangan Alat Tangkap Nelayan (Bahri *et al.* 2017)

JENIS ALAT TANGKAP DAN SARANA	DEKADE				
	1970-AN	1980-AN	1990-AN	2000-AN	2010-AN
Pancing	√	√	√	√	√
Bubu bambu/kayu	√	√	√	√	√
Jaring tangsi	√	√	√	√	√
Potasium		√	√	√	√
Jaring muroami			√	√	√
Bubu kawat				√	√
Sonar ikan				√	√
Jaring thailand-nilon				√	√
Tombak mandarin					√
Kapal layar	√	√			
Kapal motor kecil			√	√	√
Kapal motor sedang-besar			√	√	√

Perkembangan dan perubahan alat tangkap di atas mempunyai pengaruh (tersendiri) terhadap kerusakan-kerusakan ekosistem. Selain itu, penyebaran pulau di Kepulauan Seribu juga merupakan kondisi yang membedakan jenis-jenis kerusakan ekosistem dan penyebabnya. Paling tidak, wilayah Kepulauan Seribu bisa dibagi menjadi dua, yaitu wilayah utara dan selatan. Kedua wilayah ini memiliki penyebab kerusakan ekosistem yang berbeda, selain kerusakan dari adanya perubahan alat tangkap.

Kerusakan ekosistem di wilayah selatan banyak disebabkan oleh pencemaran dari daratan, khususnya tiga belas muara sungai di Jakarta dan sekitarnya (Sachoemar 2008; Estradivari *et al.* 2009);

tumpahan minyak dari pelabuhan-pelabuhan di pantai-pantai Jakarta (Sachoemar 2008); selain penambangan karang dan penangkapan ikan (van der Meij *et al.* 2010). Inilah kemudian yang banyak menimbulkan kerusakan karang di perairan kepulauan ini.

Di wilayah utara, tumpahan/buangan minyak dari utara Kepulauan Seribu menjadi salah satu penyebab terbesar kerusakan karang (Hutomo dan Djamali 1978; Sachoemar 2008). Selain itu, aktivitas penambangan karang oleh masyarakat untuk kebutuhan membangun rumah juga menjadi penyumbang penting bagi hancurnya ekosistem laut (Mujiyani *et al.* 2002). Aktivitas pariwisata juga banyak menyumbang kerusakan ekosistem, khususnya karang, yang cukup mengkhawatirkan. Aktivitas pariwisata seperti *snorkeling* dan menyelam mempunyai potensi daya rusak yang akan terus meningkat, jika tidak segera diwaspadai dan diatasi. Rusaknya karang karena aktivitas wisata ini disebabkan banyaknya wisatawan yang menginjak karang ketika melakukan *snorkling* atau menyelam, khususnya penyelam pemula.

Secara umum, ancaman kerusakan ekosistem di Kepulauan Seribu dimulai sejak 1970-an, ketika nelayan-nelayan mulai diperkenalkan dengan potasium oleh pemodal besar untuk berburu ikan hias (Tabel 12.2 menunjukkan periodisasi kerusakan ekosistem). Pencemaran dari potasium ini sangat tinggi dan cukup kuat untuk membunuh terumbu karang. Menurut warga yang juga pengusaha dan pelaku budidaya karang, karang mati tiga hari setelah disemprot dengan potasium. Pada tahun-tahun tersebut juga, nelayan diperkenalkan dengan modifikasi alat tangkap, yaitu penyempitan mata jaring, agar jumlah tangkapan lebih banyak. Akibatnya, hampir semua ikan, termasuk yang kecil-kecil, juga masuk ke dalam jaring nelayan.

TABEL 12.2
Periodisasi Kerusakan Ekosistem di Kepulauan Seribu (Bahri *et al.* 2017)

1970-an	Kondisi ekosistem perairan-laut masih sangat bagus.
1980-an	1. Nelayan mengenal potasium, akhir 1980-an awal 1990-an penggunaan potasium cukup masif, hingga mencapai 250 kilogram/nelayan tiap pekan.
	2. Pertengahan 1980-an, pertumbuhan penduduk cukup tinggi, kebutuhan darat-rumah meningkat. Penambangan batu karang mulai tinggi.
1990-an	1. Akhir 1980-an dan awal 1990-an, penggunaan potasium dan kompresor semakin masif.
	2. Penambangan karang semakin tinggi untuk kebutuhan reklamasi pulau oleh masyarakat dan pembangunan *resort*.
	3. Kerusakan bersama (*tragedy of the common*) ekosistem laut (Karang Lebar) hancur dan API yang tidak ramah lingkungan.
	4. Awal kerusakan laut karena pembuangan limbah minyak kapal.

PERIODE	KERUSAKAN EKOSISTEM
2000-an	Wilayah tangkapan ikan semakin jauh. Nelayan tangkap, budidaya, jasa pariwisata. Kecuali Pulau Untung Jawa.
2010-an	Tangkapan ikan semakin kecil. Jasa wisata menjadi alternatif utama saat ini.

Pada 1980-an, aktivitas penangkapan ikan dengan potasium terus mengalami peningkatan. Penggunaan potasium oleh nelayan mencapai 250 kilogram/nelayan/pekan. Kerusakan ini semakin diperparah dengan aktivitas nelayan yang juga memburu biota laut untuk memenuhi permintaan pasar ikan hias. Selain itu, pada tahun-tahun tersebut terjadi banyak penyedotan pasir di beberapa pulau di Kepulauan Seribu untuk membangun proyek-proyek di darat, salah satunya untuk Bandara Soekarno-Hatta (van der Meij *et al.* 2010). Versi yang lain menyebutkan untuk menimbun Pantai Binaria. Penyedotan pasir-pasir ini mengakibatkan hilangnya beberapa pulau. Pulau-pulau yang hilang tersebut yaitu Ubi Besar, Ubi Kecil (Gosong Ubi), Damar, Dapur, Nusi, dan Gosong Putih.

1995–1998 adalah masa ketika usaha rumput laut sedang berkembang pesat di beberapa pulau, seperti Pulau Pari dan Pulau Panggang. Saat itu, akumulasi kerusakan alam masih belum terasa, sehingga hasil rumput lautnya masih bagus. Pada 2000, usaha budidaya rumput laut berhenti total karena hasilnya turun akibat buruknya kualitas lingkungan. Kerusakan ekosistem yang masif berdampak pada ketersediaan ikan tangkap. Arifin (2004) melaporkan terjadinya penangkapan ikan besar-besaran pada 1999 dan menurun drastis pada 2000 hingga 2003. Hal ini terjadi akibat rusaknya ekosistem yang berdampak pada rendahnya ketersediaan ikan tangkap bagi nelayan.

Selama 2003–2007, semakin banyaknya wisatawan yang datang ke Kepulauan Seribu menambah laju kerusakan alam. Sebagaimana terjadi di Pulau Pari, jumlah wisatawan yang datang ke sini telah melampaui batas daya dukung biofisik (Triyono 2013). Hal ini terjadi terus hingga sekarang. Keinginan pengelola wisata mengundang semakin banyak pengunjung tanpa pengendalian aktivitas wisatawan telah membuat kerusakan yang disebabkan oleh bisnis pariwisata ini menjadi tidak terbendung.

Bencana Ekowisata

Sebagaimana telah disinggung di atas, Kepulauan Seribu saat ini telah ditetapkan oleh pemerintah sebagai salah satu lokasi pengembangan pariwisata nasional melalui kebijakan yang disebut Kawasan Strategis Pariwisata Nasional (KSPN) 2015–2019. Melalui

kebijakan ini, wisata alam akan digenjot dalam rangka meningkatkan pertumbuhan ekonomi yang inklusif dan pembangunan yang berkelanjutan. Hal ini sejalan dengan salah satu tujuan utama dalam dokumen *Sustainable Development Goals* (SDGs), yaitu pada goal 8 target 8.9. Ada sepuluh kawasan di tanah air yang akan dikembangkan sebagai KSPN (lihat Tabel 12.3).

TABEL 12.3
Kawasan Strategis Pariwisata Nasional 2015–2019

Keterangan:
KSPN (Kawasan Strategis Pariwisata Nasional);
KEK (Kawasan Ekonomi Khusus)

NO.	KAWASAN PARIWISATA	PENGEMBANGAN
1	Danau Toba, Sumatera Utara	KSPN
2	Kepulauan Seribu, DKI Jakarta	KSPN
3	Tanjung Kelayang, Bangka Belitung	KSPN
4	Tanjung Lesung, Banten	KEK
5	Borobudur, Jawa Tengah	KSPN
6	Bromo-Tengger-Semeru, Jawa Timur	KSPN
7	Mandalika, Nusa Tenggara Barat	KEK
8	Komodo, Nusa Tenggara Timur	KSPN
9	Wakatobi, Sulawesi Tenggara	KSPN
10	Pulau Morotai, Maluku Utara	KEK

Pilihan pemerintah dalam pengembangan "kapitalisasi alam" melalui ekowisata ini sejalan dengan hasil *Passengger Exit Survey* yang dilakukan Kementerian Pariwisata. Berdasarkan hasil survei ini, diketahui bahwa hampir 60% wisatawan mancanegara yang berlibur ke Indonesia bertujuan untuk mengunjungi produk wisata alam. Jumlah wisatawan mancanegara ini juga diketahui mengalami kenaikan cukup signifikan. Sebagai misal, pada akhir 2016, 2017, dan 2018, jumlah kunjungan wisatawan mancanegara berturut-turut mencapai 1.113.300 orang, 1.147.000 orang, dan naik tajam menjadi 1.405.500 orang.

Kebijakan KSPN tentunya akan dibarengi dengan upaya-upaya pembangunan berbagai fasilitas fisik dan infrastruktur baik di lokasi wisata atau di luar lokasi. Sebagai misal, untuk menjamin kemudahan transportasi, dilakukan *upgrading* bandar udara dan sebagainya. Namun terlepas dari itu semua, kebijakan KSPN ini sesungguhnya berdiri pada landasan yang tidak seimbang dan bahkan rapuh, yakni fondasi krisis ekosistem dan ketimpangan sosio-agraria. Karena itu, kebijakan ini dapat kian memperparah kondisi krisis yang sudah ada karena cenderung menguntungkan korporasi pariwisata dan kalangan elite, sedangkan masyarakat biasa akan

makin terjerembab pada kemiskinan dan ketakberdayaan di tengah ekosistem yang semakin rentan.

Sebagaimana telah dijelaskan di atas, Kepulauan Seribu merupakan contoh nyata mengenai hal ini. Sebagai wilayah yang sangat rentan dari aspek ekosistem maupun sosio-agraria, wilayah ini semakin menjadi sasaran intervensi pembangunan wisata alam yang sangat pesat. Pada 2015, penginapan yang telah dibangun di wilayah ini mencapai 322 unit. Setahun berikutnya, jumlahnya bertambah menjadi 661 unit, atau mengalami peningkatan 339 unit (BPS 2017).

Pertumbuhan jumlah *homestay* di atas menggambarkan kenaikan kunjungan wisatawan ke Kepulauan Seribu yang sangat pesat dalam konteks kerentanan ekosistem wilayah dan sekaligus ketimpangan sosio-agraria masyarakatnya. Dengan kondisi ini, paling tidak terdapat dua bencana akibat ekowisata yang akan terjadi di Kepulauan Seribu. *Pertama*, bencana sosio-agraria yang ditunjukkan oleh peningkatan ketimpangan penguasaan sumber-sumber daratan-pulau. Penduduk/masyarakat lokal Kepulauan Seribu tidak berdaya dengan adanya modus penguasaan lahan oleh pihak luar ataupun oleh korporasi pariwisata. Perpindahan penguasaan pulau kepada privat menjadikan pulau-pulau kecil dikuasai dan dimiliki oleh korporasi pariwisata.

Tidak hanya itu, ketimpangan yang signifikan juga terjadi pada penguasaan sarana-sarana ekowisata, seperti *homestay*, kapal, perahu, dan sarana wisata lainnya. Tentunya, dinamika masyarakat akibat tingginya tingkat migrasi dan keluar masuknya wisatawan juga akan memengaruhi perubahan sosial-antropologis masyarakat pulau.

Kedua, bencana ekosistem berupa peningkatan berbagai bentuk kerusakan alam yang saat ini kondisinya sudah amat parah. Berkurangnya jenis-jenis tertentu biota laut dan ketersediaan air bersih merupakan salah satu contoh yang benderang. Selain itu, angka kunjungan wisatawan yang sudah tinggi saat ini tentunya akan bertambah lebih masif tatkala berbagai fasilitas penghubung dari daratan kota ke berbagai lokasi ekowisata Kepulauan Seribu semakin baik seiring pelaksanaan kebijakan KSPN.

Demikianlah, finansialisasi alam melalui pariwisata alam bukan berarti terbebas dari potensi/risiko kerusakan alam. Alih-alih, masifnya kunjungan wisatawan akan berpengaruh signifikan terhadap perubahan ekosistem. Hal ini juga akan mempercepat kerusakan alam yang sudah ada, apalagi jika ekosistemnya berupa pulau-pulau kecil yang sudah diketahui secara umum merupakan ekosistem yang sangat rentan terhadap perubahan. Karena itu, apa yang diklaim pemerintah sebagai kebijakan "ekonomi inklusif"

dan berkelanjutan melalui KSPN justru merupakan bentuk-bentuk finansialiasai alam yang akan mengantarkan secara cepat kepada *bencana sosio-agraria* dan *bencana ekosistem*.

Kesimpulan

Pada bagian awal telah disebutkan bahwa Kepulauan Seribu menjadi wilayah dalam prioritas pembangunan destinasi pariwisata. Prioritas yang telah menjadi kebijakan ini lahir dari anggapan bahwa kawasan Kepulauan Seribu mampu memikat para pengunjung dengan daya tarik ekosistem perairan, pantai, dan gugus pulau kecil yang di dalamnya terdapat ekosistem laut.

Tentunya, kebijakan pariwisata ini merupakan bentuk baru dalam pasar alam yang oleh Kill (2016) dikenalkan dengan konsep finansialisasi alam. Ekowisata (di dalamnya wisata kepulauan, seperti Kepulauan Seribu) dianggap sebagai sektor yang mampu memberikan pemasukan ekonomi negara (devisa) dengan tingkat kerusakan alam yang lebih rendah dibandingkan bentuk-bentuk ekstraksi sumberdaya alam lainnya. Hal itu mengimajinasikan bahwa sektor ekowisata hanya bergerak pada penyediaan wahana layanan untuk menikmati keindahan alam bagi wisatawan, namun masih sangat jarang mempertimbangkan ambang batas kemampuan alam mampu mengakomodir berbagai aktivitas ekowisata di dalamnya. Sehingga tidak sedikit kebijakan seperti di atas sebenarnya berangkat pada kondisi alam/ekosistem yang sudah kritis, bahkan aktivitas itu sendiri akan mempercepat kerusakan alam yang ada.

Seperti halnya ekowisata Kepulauan Seribu. Kebijakan ini hadir pada kondisi alam/ekosistem yang sudah berada pada ambang kekritisan. Krisis tidak hanya ditunjukkan oleh kondisi alam/ekosistemnya, tetapi juga kondisi sosio-agraria yang berada pada titik yang cukup memprihatinkan. Seperti telah dipaparkan pada bagian-bagian sebelumnya, bahwa sebagian besar pulau-pulau yang berada di gugusan dan kawasan Kepulauan Seribu telah dikuasai secara privat baik oleh perseorangan ataupun badan hukum dari luar pulau. Penguasaan secara privat ini tentunya mempersempit ruang hidup masyarakat asli atau "orang pulau". Fenomena ini masih berjalan hingga saat ini seperti yang terjadi pada masyarakat di Pulau Pari.

Fakta penguasaan pulau oleh perseorangan dan badan hukum (privat) ini menunjukkan bahwa kebijakan pariwisata akan menguntungkan tuan tanah atau kalangan privat yang telah melakukan akumulasi modal. Privatisasi pulau akan mempermudah perseorangan/privat mendapatkan keuntungan melalui bisnis

pariwisata, yaitu tren penyediaan pulau privat untuk pariwisata dan lain sebagainya. Sedangkan masyarakat umumnya akan tetap menjadi golongan sosial kelas bawah yang tidak banyak memperoleh manfaat dari demam sektor pariwisata ini, bahkan menjadi pihak yang terdampak paling besar dari kerusakan ekosistem yang ditimbulkannya •

Keterangan Naskah
Artikel ini merupakan ringkasan dari makalah penulis bersama Hamdani dan Wibowo berjudul "Di Balik Krisis Agraria dan Ekosistem Kepulauan Seribu: Apakah Wisata Bahari Adalah Jawabannya? *Working Paper* No.01-WP SAINS (2017) untuk Sajogyo Institute.

Pustaka

ARIFIN, Z. 2004. *Local Millenium Ecosystem Assessment: Condition and Trend of the Greater Jakarta Bay Ecosystem*. Jakarta: Kementerian Lingkungan Hidup.

BAHRI, A.D., A. HAMDANI, dan A. WIBOWO. 2017. "Di Balik Krisis Agraria dan Ekosistem Kepulauan Seribu: Apakah Wisata Bahari Adalah Jawabannya?" *Working Paper* No.01-WP SAINS 2017. Bogor: Sajogyo Institute.

BAPPENAS. 2016. "Pembangunan Pariwisata." Dalam *Multilateral Meeting I, 2016 Februari 29*. Jakarta: Kedeputian Bidang Ekonomi-Bappenas.

BPS. 2010. "Statistik Penduduk Berumur 15 Tahun Keatas yang Bekerja Menurut Lapangan Usaha Utama dan Status Pekerjaan Utama Kabupaten Kepulauan Seribu." Dalam *Sensus Penduduk 2010*. http://sp2010.bps.go.id/index.php/site/tabel?tid=291&wid=3101000000.

BPS. 2017. *Kepulauan Seribu Dalam Angka 2017*. Kepulauan Seribu: BPS Kepulauan Seribu.

ESTRADIVARI, E. SETYAWAN, dan S. YUSRI. 2009. *Terumbu Karang Jakarta: Pengamatan Jangka Panjang Terumbu Karang Kepulauan Seribu (2003–2007)*. Jakarta: Yayasan Terumbu Karang Indonesia.

FARHAN, A.R. dan S. LIM. 2011. "Resilience Assessment on Coastline Changes and Urban Settlements: A Case Study in Seribu Islands, Indonesia." *Ocean & Coastal Management* 54: 391–400.

___. 2012. "Vulnerability Assessment of Ecological Conditions in Seribu Islands, Indonesia." *Ocean & Coastal Management* 65: 1–14.

___. 2013. "Improving Vulnerability Assessment towards Integrated Coastal Zone Management (ICZM): A Case Study of Small Islands in Indonesia." *Journal of Coastal Conservation* 17 (3): 351–367.

HUTOMO, M. dan A. DJAMALI. 1978. "Fluktuasi Gumpalan Minyak (*Tar Ball*) yang Terdampar di Gugus Pulau Pari, Wilayah Pulau-Pulau Seribu." Laporan penelitian. Jakarta: Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia.

MUJIANI, D. HIDAYAT, L. RACHMAWATI, T. SOETOPO, G.B. AJI, dan R. CAHYADI. 2002. *Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil: Partisipasi Masyarakat di Kepulauan Seribu*. Jakarta: Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia.

PUTRO, H.R. 2016. "Konsep Ekowisata dan Perubahan Sosial." Materi dalam *Focus Group Discussion* (FGD) Pedesaan dan Ekowisata, Sajogyo Institute, Bogor, 8 Desember 2016.

RATMAN, D.R. 2016. "Pembangunan Destinasi Pariwisata Prioritas 2016–2019." Materi dalam Rapat Koordinasi Nasional Kementerian Pariwisata: Akselerasi Pembangunan Kepariwisataan Dalam Rangka Pencapaian Target 12 Juta Wisman dan 260 Juta, Kementerian Pariwisata, Jakarta, 27 Januari 2016.

SACHOEMAR, S.I. 2008. "Analisis Kondisi Lingkungan Perairan Kepulauan Seribu." *Jurnal Rekayasa Lingkungan* 4 (1): 19–26.

TRIYONO. 2013. "Penilaian Ekonomi dan Daya Dukung Wisata Bahari di Pulau Pari, Kepulauan Seribu, Provinsi DKI Jakarta." Tesis di Sekolah Pascasarjana, Institut Pertanian Bogor.

UNEPUTTY P.A. dan S.M. EVANS SM. 1997. "Accumulation of Beach Litter on Islands of the Pulau Seribu Archipelago, Indonesia." *Marine Pollution Bulletin* 34 (8): 652–655.

UTOMO, B. 2015. "Prioritas Pembangunan Wilayah Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu." Materi Presentasi.

WIDYAYANTO, H.S., M. HELMI, MUNASIK, dan S. WOUTHUYZEN. 2009. "Penentuan Indeks Kerentanan Ekosistem Terumbu Karang Menggunakan Pemodelan Spasial Berbasis Sel di Gugusan Pulau Pari, Kepulauan Seribu." *Globe Volume* 11 (2): 88–96.

WILLOUGHBY, N.G., H. SANGKOYO, dan B.O. LAKASERU. 1995. "Long Term Changes in Strand Line Litter Around the Thousand Islands, Jakarta Bay, Indonesia." Dalam *Proceedings: Coral Reef Evaluation Pulau Seribu*, disunting oleh S. SOEMODIHARDJO. Jakarta: IOCUNESCO and Indonesian Institute of Sciences (LIPI).

BAGIAN VII

PERSOALAN AGRARIA DAN PERJUANGAN PEREMPUAN

13

Membongkar Asumsi Kerja Perempuan: Kontribusi Pudjiwati Sajogyo

RUTH INDIAH RAHAYU

BARANGKALI banyak yang sudah melupakan atau bahkan belum pernah mendengar nama Pudjiwati Sajogyo sebagai salah seorang perintis kajian perempuan di Indonesia, khususnya di Institut Pertanian Bogor (IPB). Pudjiwati, guru besar sosiologi pedesaan di IPB, termasuk pengkaji genre studi perempuan dekade 1970-an yang sering kali ditempatkan sebagai genre *women and development* (paradigma pembangunan yang berupaya mengakui peranan perempuan dalam pembangunan untuk mengkritik pembangunan yang menyubordinasikan perempuan). Genre *women and development* dipandang belum radikal dalam menjelaskan penindasan perempuan oleh genre *gender and development* yang membongkar ideologi gender sebagai sumber penindasan perempuan. Di Indonesia, genre *women and development* sempat disingkirkan oleh pendukung genre *gender and development*, dan dianggap representasi dari ideologi perempuan versi Orde Baru. Genre *gender and development* banyak dipeluk oleh aktivis feminis yang membangun organisasi nonpemerintah (ORNOP) perempuan sejak pertengahan dekade 1980-an, dan selanjutnya cukup berhasil menanamkan cara pandang baru mengenai kesetaraan dan keadilan gender.

Belakangan ini, setelah membaca ulang laporan penelitian Pudjiwati, saya justru mempertanyakan pandangan saya sebelumnya: benarkah hasil kajian perempuan genre *women and development* di Indonesia kurang radikal? Ketika membaca ulang laporan penelitian Pudjiwati antara awal 1980 hingga 1990-an, saya menemukan temuannya yang radikal yang, menurut saya, masih relevan sebagai persoalan perempuan dewasa ini, tetapi tersingkir dari arus besar kajain perempuan yang dipengaruhi oleh kajian budaya (*cultural studies*).

Tulisan ini menyajikan temuan radikal Pudjiwati mengenai *kerja ganda perempuan* dalam menyumbang keberhasilan pembangunan nasional. Dengan kata lain, Pudjiwati berupaya untuk membuktikan besarnya partisipasi perempuan dalam pembangunan yang dihilangkan oleh Biro Pusat Statistik (BPS).

***

Pudjiwati Sajogyo telah merintis kajian wanita[1] sejak 1978 dan membangun Pusat Studi Wanita (PSW) di IPB sejak 1990-an.[2] Ke-

1. Pudjiwati Sajogyo menyebut perempuan dengan istilah "wanita" yang umum dipergunakan setelah Indonesia merdeka. Namun, saya meminta izin untuk menyebut "perempuan" seturut dengan zaman dan pilihan (politik) atas etimologi istilah tersebut. Istilah "wanita" berasal dari bahasa Sanskrit yang diserap oleh bahasa Jawa Kuno yang berarti "yang diinginkan" (*zoetmoelder*) atau bermakna subordinasi atas sebuah eksisten, sedangkan istilah "perempuan" berasal dari bahasa Melayu yang menunjuk otonomi diri perempuan itu sendiri. Itu sebabnya, gerakan perempuan di Indonesia dekade 1980-an dan seterusnya memilih kembali istilah "perempuan" sebagaimana yang dipergunakan oleh aktivis perempuan prakemerdekaan.

2. Berdasarkan tulisan Pudjiwati Sajogyo (1991).

beradaan Pudjiwati sebagai peneliti perempuan yang mengkhususkan pada studi perempuan berkorelasi dengan "desakan" Konferensi Perempuan Internasional I kepada negara-negara anggota di seluruh dunia agar memperhatikan situasi perempuan yang termarginalkan oleh pembangunan itu sendiri. Sejatinya, kerangka besar yang melandasi kajian perempuan yang diampu Pudjiwati adalah mengenai kependudukan yang berkorelasi dengan peranan perempuan dan integrasi tenaga kerja perempuan dalam pembangunan. Pada saat itu, tema kajian perempuan umumnya berhubungan dengan kependudukan, ketenagakerjaan, migrasi (transmigrasi dan urbanisasi), kerja, keluarga berencana, gizi dan nutrisi, Revolusi Hijau, dan berbagai ekses pembangunan baik di perkotaan maupun di pedesaan. Sosiologi dan antropologi merupakan disiplin ilmu yang sangat produktif mendukung kajian perempuan tersebut guna memperoleh gambaran yang lebih faktual mengenai realitas perempuan miskin di pedesaan maupun perkotaan.

Apa yang melatari kajian perempuan saat itu (secara global maupun di Indonesia) adalah bahwa cuaca pembangunan dan pembangunanisme merupakan hajat global yang mengejutkan masyarakat di negara mantan jajahan selaku penerima pasif. Sementara para ahli dari negara-negara maju yang berupaya untuk memindahkan pengalaman pembangunan di negara mereka ke negara mantan jajahan juga mengalami keterkejutan. Bagi masyarakat di negara mantan jajahan—termasuk Indonesia—pembangunan telah merampas tanah, menghilangkan pekerjaan manual di bidang pertanian, mengubah konsep keluarga dan rumah tangga, mengubah relasi-relasi sosial dan ekonomi, mengubah relasi masyarakat dengan teritorialnya, dan lain sebagainya. Pengenalan rasionalitas dan teknologi di bidang pertanian, penyelenggaraan anak (keluarga berencana), dan hajat kehidupan sehari-hari seperti alien yang turun dari langit, yaitu sesuatu yang asing bagi penduduk negara mantan jajahan, termasuk perempuan. Dalam banyak praktiknya, pembangunan telah menyingkirkan perempuan dari hubungan-hubungan produksi pertanian dan yang berhubungan dengan alam. Bagi ahli-ahli pembangunan dari negara maju atau pemeluk "teori modern", pembangunan yang berlangsung di negara mantan jajahan yang tidak mengalami kemajuan rasional sebagaimana di Eropa atau Amerika Serikat melahirkan rasa penasaran yang sangat besar.

Pendeknya, urusan pembangunan menjadi lokus penelitian kajian perempuan di seluruh dunia yang diangkat oleh feminis genre 1960-an dan 1970-an, ketika menemukan bukti bahwa pembangun-

an dalam realitasnya telah menghilangkan perempuan sebagai subjek sosial. Penelitian Ester Boserup yang dibukukan dalam *Women's Role in Economic Development* (1970) di pedesaan Afrika, telah diterjemahkan oleh Pudjiwati ke dalam bahasa Indonesia menjadi *Peranan Wanita Dalam Pembanguna Desa* (1985). Kiranya Ester Boserup merupakan salah satu rujukan yang digunakan Pudjiwati dalam membangun kajian perempuan dan pembangunan.

Selain Pudjiwati, setelah Konferensi Perempuan Internasional I di Mexico City pada 1975, bermunculan peneliti akademik yang memusatkan kajiannya pada kategori sosial perempuan dalam konteks pembangunan. Mereka adalah Yulfita Rahardjo, Melly G. Tan, Mayling Oey Gardiner, Saparinah Sadli, T.O. Ihromi, Kartini Syahrir, dan lain-lain yang hasil penelitian mereka dimuat dalam Jurnal *Prisma* (1976) sebagai edisi khusus. Mereka ini boleh dikatakan sebagai perintis kajian perempuan di Indonesia yang berhasil mematahkan asumsi-asumsi dasar perempuan dalam pembangunan mengenai "kerja", "partisipasi", "status", "peranan" dalam unit analisis keluarga dan rumah tangga.

***

Pada masa pembangunan menjadi hajat pemerintah Orde Baru, perempuan dan laki-laki dimobilisasi untuk berpartisipasi ke dalam pembangunan. Khusus perempuan dimobilisasi untuk mewujudkan Norma Keluarga Kecil Bahagia Sejahtera (NKKBS), melalui program keluarga berencana dan peningkatan gizi dan nutrisi untuk anak. Tetapi terdapat asumsi dalam pembangunan di Indonesia (pandangan arus utama yang direpresentasikan oleh BPS) bahwa partisipasi perempuan dalam pembangunan sangat rendah, terutama dalam hal angkatan kerja. Berangkat dari asumsi dasar pembangunan mengenai partisipasi perempuan yang rendah, Pudjiwati melakukan pelbagai penelitian di pedesaan untuk menguji secara empiris kebenaran asumsi dasar pembangunan tersebut. Maka jika kita pelajari, seluruh laporan penelitian Pudjiwati sejak 1978 sampai 1992 (sejauh dokumen yang saya peroleh) di Jawa, Sumatera, Kalimantan, dan Sulawesi, adalah upaya untuk menguji sejauh mana partisipasi perempuan dalam pembangunan sebagai tenaga kerja.

Pudjiwati menggunakan konsep "peranan" yang disituasikan ke dalam kegiatan kerja (*work*) yang mendasarkan pada "pembagian kerja" antara laki-laki dan perempuan dalam keluarga inti. Terdapat dua peranan perempuan pedesaan. *Pertama*, peremuan sebagai ibu dan istri yang melakukan pekerjaan rumah tangga, yaitu pekerjaan reproduksi atau pekerjaan produktif yang tidak secara

langsung menghasilkan nafkah, tetapi memungkinkan anggota keluarga lainnya mendapatkan nafkah. *Kedua,* peranan perempuan sebagai pencari nafkah, baik bersifat tambahan maupun utama. Sifat kerja ganda perempuan ini dapat berbeda-beda tergantung pada kekayaan dan pendapatan yang erat hubungannya dengan jangkauan terhadap sumber produksi, terutama tanah.

Dari penelitian-penelitiannya itu Pudjiwati berhasil membongkar asumsi pembangunan yang keliru mengenai (1) definisi kerja perempuan; dan (2) partisipasi dalam pembangunan.

Perlu diketahui bahwa Sensus Penduduk dan BPS mendefinisikan kerja menurut perspektif ekonomi, sehingga apa yang disebut kerja berimplikasi pada pengupahan. Sementara dalam realitasnya, perempuan melakukan kerja ganda, yaitu kerja berupah dan kerja tak berupah (*unpaid labour*), namun kerja upahan perempuan tampak kabur justru karena tidak merujuk pada satu kategori kerja. Adapun kerja domestik (rumah tangga) seperti mengasuh anak, menyiapkan makanan bagi keluarga, dan lain-lain didefinisikan BPS sebagai aktivitas. Secara normatif, semua perempuan di pedesaan ketika ditanya tentang kerja, mereka akan menuturkan pekerjaan domestik ketimbang kerja upahan yang mereka kerjakan. Jawaban ini mengukuhkan penghilangan perempuan dalam kategori BPS tentang kerja.

Tetapi Pudjiwati menilai adanya kekeliruan metode penelitian survei yang dilakukan BPS dalam Sensus Penduduk, sehingga menghilangkan realitas kerja perempuan. Maka, meski tidak menyatakan telah menggunakan metode penelitian survei yang berperspektif feminis, menurut hemat saya, Pudjiwati telah melakukan eksperimen teoretis dan metodologis yang feminis dalam membongkar definisi tentang kerja versi BPS. Secara teoretis, Pudjiwati menggunakan teori Marx mengenai *nilai waktu* (alokasi waktu) untuk mengukur *nilai kerja perempuan* (meski tidak disebutkan demikian oleh Pudjiwati). Berdasarkan nilai waktu, curah waktu yang diberikan perempuan untuk kerja domestik maupun kerja upahan telah melebihi curah waktu kerja upahan (perempuan 11 jam dan laki-laki 8 jam untuk realitas di Jawa Barat). Maka tenaga kerja yang telah dialokasikan perempuan untuk keluarga dan pembangunan melebihi yang semestinya dalam konteks partisipasi angkatan kerja.

Selain itu, Pudjiwati menguji nilai kerja perempuan dengan melihat distribusi dan alokasi kuasa antara suami dan istri berkaitan dengan pembagian kerja dalam keluarga dan rumah tangga serta penghasilan dan pengeluaran (dalam konteks produksi dan konsumsi). Pertanyaannya adalah siapa yang dominan dalam menciptakan norma pembagian kerja dan belanja rumah tangga? Dalam penemuan Pudjiwati, pencipta norma pembagian kerja dan belanja

rumah tangga berbeda-beda menurut norma masyarakatnya (bukan pedesaan atau perkotaan), tetapi secara umum laki-laki merupakan pemegang norma, sedangkan perempuan sebagai penentu belanja.

Dengan demikian, Pudjiwati telah mengkritik metode survei BPS yang berperspektif *nilai pasar* (nilai tukar) ketimbang nilai kerja. Pudjiwati telah merekomendasikan perubahan metodologis dalam survei tentang kerja dan partisipasi perempuan dalam pembangunan kepada BPS melalui Kementerian Muda Urusan Peranan Wanita (sekarang disebut Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Anak). Tetapi sampai saat ini, BPS masih bersikukuh menggunakan definisi kerja menurut perspektif pasar, sehingga partisipasi perempuan dalam kerja produktif terlihat rendah. Apabila kerja perempuan dilihat dari nilai kerja, maka partisipasi perempuan (termasuk anak perempuan) di pedesaan dalam pembangunan sangat tinggi. Tetapi tingginya partisipasi perempuan dalam pembangunan ini diabaikan oleh BPS, sehingga status dan peranan perempuan seperti tidak berubah (tidak meningkat) dalam pembangunan. Padahal terjadi banyak perubahan sekait dengan status dan peranan perempuan, terutama dalam hal sumbangan kerja upahan dalam era praindustri menuju industri (perubahan dari pertanian keluarga menuju industrialisasi).

Adapun konsep "integrasi" perempuan ke dalam pembangunan disituasikan ke dalam pengorganisasian orang-orang—baik anggota keluarga maupun anggota sosial—ke dalam kerja kolektif sesuai dengan statusnya (tua, muda, orang tua, anak-anak, ketua marga, dan lain-lain) dalam mencapai tujuan bersama. Integrasi perempuan ke dalam pembangunan sebenarnya telah menjadi agenda Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dalam Pelita III, di mana pelbagai sektor pembangunan diarahkan untuk kepentingan perempuan pedesaan sebagai prioritas utama. Namun demikian, Pudjiwati menemukan bahwa 40% perempuan pedesaan, terutama di Jawa, yang berasal dari rumah tangga miskin dan tidak mempunyai tanah menghadapi masalah gizi dan kesehatan, pendidikan, dan tenaga kerja. Dalam penelitiannya sepanjang 1977–1978 di dua desa di Kabupaten Sumedang dan Kabupaten Sukabumi, Jawa Barat, Pudjiwati menemukan kecenderungan kerja perempuan dari rumah tangga miskin adalah sebagai buruh tani dengan upah rendah tetapi dengan curah waktu tinggi. Adapun kecenderungan kerja perempuan "berada" (dalam arti kekayaan) adalah sektor jasa (berniaga, berjualan) dengan curah waktu rendah. Dengan demikian, integrasi perempuan ke dalam pembangunan di pedesaan, terutama Jawa, sebenarnya belum menjangkau perempuan miskin, sehingga curah waktu kerjanya (nilai waktu) tinggi.

***

Kini pertanyaannya apakah temuan Pudjiwati dalam membongkar asumsi BPS tentang kerja itu dikembangkan sebagai kajian perempuan oleh peneliti dan aktivis feminis pada dekade-dekade berikutnya, termasuk pada abad milenium ini? Sependek pengamatan saya, dan ini khas di Indonesia, tidak ada yang melanjutkan pekerjaan Pudjiwati, dalam hal ini mengembangkan temuan-temuannya, termasuk pembongkaran asumsi-asumsi BPS dan pembangunan. Padahal kerja ganda perempuan dan eksploitasi melalui nilai waktu di dalamnya masih berlangsung hingga sekarang dalam transisi agraria menuju urban. Transisi itu menciptakan krisis-krisis dalam ekonomi rumah tangga, dan krisis itu ditanggulangi oleh kerja ganda perempuan •

Keterangan Naskah
Tulisan ini sebelumnya diterbitkan *IndoProgress* dengan judul "Pudjiwati Sajogyo: Membongkar Asumsi Kerja Perempuan Versi BPS" dan dapat diakses melalui tautan berikut https://indoprogress.com/2017/12/pudjiwati-sajogyo-membongkar-asumsi-kerja-perempuan-versi-bps/.

Pustaka

SAJOGYO, P. 1991. "Latar Belakang Perlunya Pendirian Pusat Studi Wanita dalam lingkungan Perguruan Tinggi." Makalah disampaikan dalam pendirian Pusat Studi Wanita di Institut Pertanian Bogor.

ZOETMOELDER, P.J. 2004. *Kamus Jawa Kuno*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.

14

Mencari Tutur Perempuan: Ketakadilan Gender dalam Persoalan Agraria

GIOVANNI DESSY AUSTRININGRUM

Pendahuluan

Mengarustamakan perspektif gender dalam persoalan agraria tidaklah sesederhana memenuhi "keterlibatan" dan "partisipasi" perempuan dalam program-program pemberdayaan, proyek-proyek pembangunan, atau bahkan gerakan sosial. Mencari tutur perempuan, dalam tulisan ini, menyangkut penelusuran akan dinamika sejarah patriarki yang mengendap dalam kurun waktu sangat panjang—yang seolah-olah membatu dan bahkan tak jarang diinternalisasi sebagai norma adiluhung dalam masyarakat. Tutur perempuan sendiri tidaklah tunggal, linier, atau monolitik. Tutur ini meliputi rekaman, berlapis-lapis pemaparan, serta dekonstruksi secara terperinci atas persoalan-persoalan yang dialami perempuan dalam peristiwa atau narasi besar yang bersinggungan dengan kehidupannya (Siscawati 2014: 3). Dalam kaitan ini, gender dapat dimaknai sebagai konstruksi dan juga alat analisis (Siscawati dan Mahaningtyas 2012). Sebagai konstruksi, gender menstrukturkan wacana kehidupan sosial (cara kita memandang realitas, memahami sejarah, serta bertutur). Sebagai alat analisis, gender membantu kita membongkar asal-usul superioritas pengalaman laki-laki atas perempuan (dan gender nonbiner lainnya), serta menggali kembali pengalaman perempuan dan kelompok marginal lainnya.

Sementara persoalan agraria yang secara umum didefinisikan sebagai "urusan tanah" secara lebih luas berkaitan dengan dimensi ruang-waktu kehidupan manusia dan ekonomi-politik pengelolaannya yang menyejarah. Hal ini mulai dari relasi sosial-ekologis, tata guna, akses dan kontrol, hingga restrukturisasi ruang ke dalam kontinum rural-urban.

"Tanah untuk Rakyat" sebagai jargon utama para pembela Reforma Agraria, yakni suatu konsep perombakan struktur agraria yang dinilai dapat menyelesaikan ketimpangan agraria sebagai akar berbagai masalah kehidupan, bukannya tidak mengandung masalah. Terminologi "Rakyat" sering kali justru membawa pada kesalahpahaman identifikasi akan adanya suatu entitas homogen yang memiliki situasi, kepentingan, dan prarasa seragam. Banyak romantisasi berlebih akan "Rakyat" justru membuat kita tidak memberi perhatian pada diferensiasi di mana gender, ras, kelas, dan aspek sosio-kultural lainnya berkontribusi secara signifikan dalam ketimpangan interaksi dan relasi, termasuk dalam konteks agraria.

Padahal kenyataannya, dalam krisis sosial-ekologis terdapat dimensi gender yang sering kali tidak dijadikan bahan pertimbangan, termasuk dalam kasus-kasus penyempitan dan pemusnahan ruang-ruang hidup. Jika kita membaca ulang sejarah kelahiran kapitalisme dan negara-bangsa modern dengan lensa feminis, misalnya, kita dapat melihat bagaimana akumulasi primitif dan mekanisme restrukturisasi agraria saat krisis feodalisme justru mensyaratkan subordinasi perempuan, melalui (1) pembagian kerja secara seksual dan peng-iburumahtangga-an (*housewifization*); (2) feminisasi dan devaluasi kerja-kerja reproduksi; dan (3) perburuan penyihir (Mies 1986; Federici 2004). Kapitalisme tidak secara linear lebih "beradab" dari feodalisme ataupun masyarakat adat, tetapi justru menggulirkan akumulasi patriarkis, memperparah penindasan, dan mempersempit ruang-ruang perlawanan.

Strategi *divide et impera* semacam itu kemudian diterapkan untuk penguasaan "dunia baru". Sistem perbudakan dan kolonisasi Barat[1] merupakan sebuah eksperimentasi kuasa. Sistem agraria dan perkebunan menjadi model manajemen tenaga kerja, produksi berorientasi ekspor, integrasi ekonomi, dan pembagian kerja secara internasional (*international division of labor*). Akumulasi primitif (atau *accumulation by dispossesion*) pun kembali diberlakukan, yakni bagaimana penghancurleburan hubungan kepemilikan, moda produksi, dan daur sosial-ekologis-historis yang ada sebelumnya menjadi prasyarat tumbuh kembangnya sistem produksi kapitalisme. Tak hanya menggunakan kekerasan secara langsung untuk mencerabut relasi sosial-produksi berbasis agraris dan menciptakan kelas proletar, akumulasi primitif merupakan "akumulasi perbedaan, ketaksetaraan, hierarki, dan pembagian untuk mengalienasi pekerja satu sama lain dan bahkan dari dirinya sendiri" (Federici 2004: 115).

Perubahan Agraria di Indonesia: Perspektif Ekologi Politik Feminis

Secara statistik, perempuan merupakan jumlah/bagian terbesar pekerja tani/agrikultur (Federici 2012: 126). Namun, pembacaan sejarah transformasi agraria justru banyak mengeksklusi tutur dan pengalaman perempuan. Perspektif Ekologi Politik Feminis dapat membantu kita dalam upaya memahami bagaimana merekonstruksi pewacanaan tentang ihwal tersebut. Ekologi Politik Feminis berfungsi sebagai kerangka dalam upaya memahami perubahan agraria, khususnya hubungan kepemilikan, pemaknaan, tata guna tanah, pekerjaan, dan perjuangan akses atas tanah dengan mengedepankan posisi, peran, dan narasi perempuan serta

1. Ontologi penjajah "Barat" di sini tidak sama dengan generalisasi masyarakat Eropa (atau semua orang yang berada di belahan bumi bagian Barat), melainkan mengacu pada kelompok tertentu dalam suatu spesifikasi pengalaman sejarah: Kelompok elit laki-laki-cis kulit putih dan aristokrat dan/atau borjuis modern.

kelompok marginal lain sebagai fokus. Tujuannya agar narasi tersebut dapat dikontekstualisasikan dan dilihat (*visible*).

Pendekatan Ekologi Politik Feminis melihat bahwa ketimpangan agraria menjadi akar pemiskinan perempuan yang, seperti disebutkan sebelumnya, melibatkan proses historis amat panjang dan berkelindan. Bagaimanapun kompleksnya, dengan mengenali serta menyelidiki ekses patriarki kita dapat membedah kekuatan-kekuatan dan mekanisme sosial yang bekerja memproduksi dan mereproduksi kemiskinan tersebut. Apalagi sudah terbukti bahwa program, kebijakan, dan regulasi pengelolaan ekologi dan agraria yang buta-gender dan menolak mengakui kultur patriarkis dalam masyarakat tidak menghasilkan apa-apa selain pemburukan krisis. Di lain sisi, meromantisasi "kedekatan" perempuan atau masyarakat tani maupun adat dengan alam juga rentan menjebak kita dalam esensialisme dan wacana naturalisasi (Rocheleau *et al.* 1996).

Membaca kembali perubahan agraria di Indonesia, politik gender memainkan peranan penting pada tiap-tiap periodisasi politik, termasuk dalam penguasaan dan pengelolaan sumber-sumber agraria dan sumberdaya alam lainnya. Pada era kolonialisme, pemerintah kolonial menerapkan pengelolaan hutan saintifik dan mengembangkan perkebunan yang diorientasikan untuk industri dengan politik ras, kelas, dan gender. "Sains" yang dimaksud saat itu tentunya memiliki bias patriarki dan modernitas (Mies 1986); terbukti dengan pengiriman rimbawan laki-laki berkebangsaan Belanda, Jerman, dan negara lain di Eropa yang mengenyam pendidikan tinggi kehutanan di negara-negara asalnya. Pihak pengelola hutan dan perkebunan pun, baik dari pihak pemerintah kolonial ataupun swasta, berasal dari laki-laki kulit putih kelas menengah ke atas. Untuk memperoleh akses dan penguasaan atas wilayah-wilayah yang akan diubah menjadi hutan industri, situs ekstraksi, dan perkebunan, mereka bekerjasama dengan laki-laki pribumi dari kalangan elite, seperti raja, tuan tanah, sultan, dan bangsawan lainnya. Yang menjadi pengawas utama pelaksanaan di lapangan adalah laki-laki kulit putih kelas menengah. Laki-laki pribumi pedesaan dari kelas miskin direkrut menjadi buruh. Anggota keluarga perempuan dianggap "membantu" pekerjaan utama buruh laki-laki. Kecuali di beberapa jenis komoditas seperti teh yang dianggap lebih cocok merekrut perempuan sebagai buruh petik. Beberapa perkebunan merekrut juga buruh laki-laki dari kalangan etnis Tionghoa.

Pada masa pascakemerdekaan, wacana pengelolaan sumberdaya hutan didominasi oleh rimbawan laki-laki Indonesia, yang berasal dari golongan elite-priyayi dan berpendidikan sekolah me-

nengah atas kehutanan. Membicarakan pengelolaan hutan untuk "pembangunan negara" maupun "kebutuhan rakyat", kelompok ini tidak melibatkan perempuan. Laki-laki kalangan miskin pedesaan yang menjadi "pekerja kasar" di lapangan pun tidak pernah dimintai pendapat (Siscawati dan Rachman 2014).

Sukarno sebagai pemimpin saat itu mendapatkan banyak kritik dari banyak organisasi dan kelompok gerakan perempuan yang terlibat dalam gerakan kemerdekaan, karena menempatkan perempuan sebagai "Ibu Bangsa" dan "Roda Kedua" kereta perang menuju merdeka. Para pemimpin laki-laki pun banyak yang berusaha mengontrol dan menguasai kegiatan perempuan. Di lain sisi, Gerakan Wanita Indonesia (Gerwani) telah membangun basis pengorganisasian yang kuat di kalangan perempuan akar rumput sejak 1950-an dan berhasil mendirikan cabang lokal hampir di seluruh Indonesia pada awal 1960. Saskia Wieringa (2002) mencatat bagaimana Gerwani mengembangkan proses pendidikan kritis, program melek huruf, dan beragam pelatihan praktis serta mendirikan TK dan pusat penitipan anak, baik di daerah pedesaan maupun kawasan miskin perkotaan, mulai dari area pasar, perkebunan, pertanian, permukiman, dan wilayah kerja perempuan sektor ekonomi informal. Gerwani juga mengampanyekan seruan melawan pelecehan seksual, perdagangan perempuan, dan perkawinan anak, selain juga mengampanyekan hak-hak perempuan di sektor agraria.

Pada akhir 1950-an, Gerwani mulai menomorduakan pemenuhan kebutuhan dasar perempuan untuk semakin melekatkan relasi dan identifikasi dengan Partai Komunis Indonesia (PKI) serta revolusi yang sedang berjalan, di mana Presiden Sukarno menggalakkan kampanye Internasional seperti Gerakan Non-Blok dan penolakan pembentukan negara boneka Malaysia. Dalam program PKI sendiri, persoalan perempuan belum menjadi prioritas. Konstruksi keluarga modern-patriarkis-heteronormatif terus direproduksi, di mana "perempuan berpengetahuan Marxis" harus membentuk "keluarga revolusioner". Hal ini seturut pula dengan apa yang Sukarno abstraksikan secara kontoversial dalam "Sarinah", di mana ia mendorong perempuan untuk mendidik anak-anak dalam "keyakinan revolusioner", untuk berpartisipasi dalam latihan dan persiapan perjuangan bersenjata melawan neoimperialisme.

Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) 1960 sebagai upaya Reforma Agraria yang diinisiasi rezim Sukarno masih jauh dari selesai dan bahkan masih diperdebatkan, tetapi kemudian terjadi "peristiwa 1965". Orde Baru pun ditempa dengan pembantaian ideologi komunisme, kekerasan terhadap orang-orang yang dituduh ber-

afiliasi dengan komunis, paternalisme, dan pemutarbalikan logika-sosial kedaulatan agraria. Para anggota dan penggerak Gerwani termasuk dalam daftar orang-orang yang dibantai, dipenjarakan, dan disiksa oleh aparat militer-paramiliter tanpa diadili. Pada akhir 1960 hingga awal 1980, gerakan sosial hanya dilakukan melalui jalur bawah tanah dan tampak mengalami kebekuan akibat kontrol politik dan ancaman kekerasan terhadap (si)apa pun yang mengusung "kerakyatan", karena diasosiasikan dengan komunis.

Melalui tiga ketentuan politik berkekuatan hukum, yakni (1) UU Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing; (2) UU Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan; dan (3) UU Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan, negara menandai rasionalitas baru atas ruang-waktu teritorialnya. Penguasaan agraria disubordinasikan sebagai pendukung akumulasi kapital, yang dibungkus dalam jargon "Pembangunan" dan "Pertumbuhan Ekonomi". Soeharto memosisikan diri sebagai "Bapak Pembangunan" dan perempuan diposisikan sebagai "istri dan ibu" melalui politik Ibuisme, yakni sebuah ideologi yang menutup akses politik perempuan. Perempuan didefinisikan sebagai istri yang "hanya memberi, tak harap kembali"; melayani suami dan merawat keluarga, berkontribusi bagi kelas sosial, perusahaan, atau negara tanpa menuntut imbalan. Perempuan istri pegawai negeri dan satuan militer didorong untuk bergabung dalam Dharma Wanita, sementara perempuan menengah ke bawah di desa dan kota didisiplinkan melalui Pembinaan Kesejahteraan Keluarga (PKK) (Suryakusuma 2011). Dengan Politik Ibuisme, Orde Baru telah mendepolitisasi perempuan, menyegregasi, dan menghancurkan gerakan kritis perempuan di Indonesia.

Sebagai dampaknya, kebijakan agraria pun sering kali tidak mempertimbangkan suara maupun kepentingan perempuan dan kelompok marginal. Program transmigrasi dan Perkebunan Inti Rakyat (PIR) yang dilaksanakan Orde Baru pada 1980-an dengan dana World Bank pun tidak menganggap perempuan ada, karena perempuan dianggap sudah diwakili suami sebagai "Kepala Keluarga". Pembukaan lahan koloni dan pengembangan perkebunan kelapa sawit pun tidak mempertimbangkan pengalaman sosial-ekologis masyarakat sekitar tapak, di mana perempuan menjadi pihak yang paling dirugikan. Begitu pula dengan program Revolusi Hijau yang secara masif dan sistematis mengubah pola bertani dan menciptakan kebergantungan petani pada pestisida berbahan kimia sintetik yang meracuni ekosistem.

Meskipun mulai banyak bermunculan seruan partisipasi perempuan dan wacana pemberdayaan perempuan pada periode akhir

Orde Baru, keterlibatan perempuan diperbolehkan selama ia tidak mengganggu atau seturut dengan nalar pembangunanisme. Atau lebih buruk lagi, agenda pemberdayaan yang sampai hari ini banyak dilakukan baik oleh ORNOP ataupun lembaga negara adalah proyek "menghasilkan pendapatan alternatif" bagi perempuan, yang tak lain mencerminkan ideologi ekonomi-liberal-patriarkis-upah; yakni menolak melihat (dan membayar!) kerja-kerja rumah tangga/domestik, kerja afeksi-seksual, dan pertanian subsisten perempuan, karena semua itu tidak dianggap sebagai "kerja".

Gelombang demokratisasi reformasi tak lantas mengubah struktur ekonomi-politik. Pascareformasi, oligarki Orde Baru mereorganisasi (dan menyesuaikan diri) terhadap gelombang demokratisasi dan desentralisasi. Mereka menjaga kekuasaan melalui berbagai macam jalur, mulai dari parlemen, kolusi, politik uang hingga politik SARA, mengambil aset negara untuk diprivatisasi, dan menjalin kemitraan dengan memfasilitasi atau mengambil modal internasional. Gelombang baru membeli dan mengambil aset asing ini seiring dengan keterbukaan pasar. Perilaku oligarki yang oportunistis, liberal, dan predator bagaimanapun cocok dengan kapital neoliberal, bahkan bersifat timbal balik (Sinclair 2017).

Meskipun wacana Reforma Agraria selalu digulirkan setiap kali pemilu, logika negara terkait pengelolaan agraria tidak berubah dari Orde Baru. Kapital justru berkoevolusi makin canggih di era neoliberal. Krisis sosial-ekologis semakin parah dengan maraknya pencaplokan lahan (*land grabbing)*, baik atas nama percepatan pembangunan, antisipasi krisis pangan, bahkan penyelamatan lingkungan. Pertambangan, Hutan Tanaman Industri (HTI), perkebunan kelapa sawit, dan restorasi ekosistem terus menjadi proyek-proyek konsesi agraria terbesar (Siscawati dan Rahman 2014).

Adakah Tutur Perempuan di Tengah Ketimpangan?

Membaca sejarah perubahan agraria dan fenomena yang terjadi hari-hari ini, khususnya di Indonesia, tampak bagaimana ketimpangan gender menjadi fitur dominan dari satu periodisasi kuasa ke yang lain. Dalam konteks agraria, perempuan pun tereksklusi dan mengalami penindasan berlipat ganda oleh patriarki.

Identitas perempuan yang dibentuk oleh kelas sosial-ekonomi, status perkawinan, orientasi seksual, usia, okupasi/pekerjaan, aspek kultural, serta faktor-faktor lainnya akan memengaruhi posisi perempuan dalam penerapan penguasaan dan pengelolaan tanah, lahan, atau hutan. Sehari-hari, perempuan bernavigasi dengan banyak elemen tersebut dalam berbagai tingkatan, mulai dari struktur keluarga dan rumah tangga, struktur klan dan komunitas/

masyarakat setempat, serta negara dan pasar yang sama-sama menekankan corak pembangunan kapitalistis.

Untuk melegitimasi konsesi-konsesi agraria yang merampas lahan dan menghancurkan relasi sosial-ekologis-historis yang ada, negara membangun diskursus bahwa masyarakat desa, kampung, hutan, dan pedalaman adalah masyarakat "tertinggal" dan "tidak punya lapangan pekerjaan". Lagi-lagi, pertanian subsisten, kerja reproduksi, maupun mengumpulkan bahan-bahan kebutuhan dari hutan tidak dianggap "kerja". Proyek perkebunan, pertambangan, maupun pembangunan selalu dijanjikan akan memberikan pekerjaan, khususnya kepada perempuan dewasa yang mulai diharapkan mendukung perekonomian keluarga. Lahan-lahan yang dikuasai secara turun-temurun atau lahan adat tidak diakui secara formal oleh negara dan digolongkan sebagai "lahan tidur" atau "lahan tidak produktif".

Kenyataannya, toh pencaplokan lahan dan perubahan agraria secara paksa selalu memperparah penindasan berlipat yang dialami perempuan, selain juga melemahkan akses dan kontol komunitas atas tanah dan hutan serta mereduksi (mengkomodifikasi) relasi antara komunitas dengan tanah dan hutan akibat proses eksklusi.

Dalam pembuatan keputusan perubahan agraria atau penguasaan atas tanah, masyarakat tidak pernah diikutsertakan dan dianggap tidak kelihatan (*invisible*). Perempuan yang sudah tidak memiliki posisi setara mengalami situasi tidak terlihat yang berlipat ganda. Dalam prosedur pemerolehan izin konsesi, banyak terjadi *elite capture*. Jika pun masyarakat diberi sosialiasi dan diimbau melepas tanah, perempuan tidak diajak mengambil keputusan karena tanah dianggap milik laki-laki sebagai kepala keluarga. Proses perpindahan tanah didominasi oleh laki-laki. Bahkan bila perempuan tidak lagi memiliki suami, sering kali ia harus diwakilkan oleh kerabat/anggota keluarga laki-laki. Munculnya wacana bahwa tanah bukan saja alat produksi, tetapi juga komoditas dan investasi yang bisa dilepas saat harga naik, membuat warga dengan mudah melepas lahan kepada perusahaan. Apalagi dalam situasi di mana bertani semakin hari semakin sulit.

Dalam masyarakat hukum adat sekalipun, sering kali perempuan termarginalisasi dan terdiskriminasi dalam bermacam-macam proses yang terjadi di keluarga dan komunitas mereka. Suara perempuan sering kali tidak didengar, kelompok perempuan pun kerap tidak memiliki ruang dalam proses pengambilan keputusan. Tak jarang mereka menggunakan "kolektivitas", "komunalitas", "kerukunan", dan "persatuan" untuk membungkam pendapat-pendapat perempuan dan kelompok marginal. Perempuan dengan

demikian tidak memiliki akses dan kontrol yang setara dengan laki-laki (Komnas Perempuan 2016). Perempuan yang tengah berjuang untuk mendapatkan akses dan kontrol atas tanah dalam tingkat keluarga dan komunitas akan dipangkas begitu saja perjuangannya begitu lahan-lahan berpindah menjadi milik korporasi.

Perubahan-perubahan tersebut turut mengubah relasi masyarakat sekitar dengan tanah dan hutan. Dalam kasus-kasus perkebunan sawit, serangan hama terhadap lahan tani atau kebun warga akibat kehadiran perkebunan sawit mendorong warga sekitar mengubah kebun mereka menjadi kebun sawit juga. Di sekitar HTI, sumber air dan tanah tercemar karena pemupukan HTI berbahan kimia sintesis yang overdosis. Di kawasan pertambangan, sawah-sawah dan ladang gagal panen dan kawanan ternak mati karena pembongkaran lahan untuk tambang mengakibatkan bencana banjir tiap musim hujan dan kekurangan air tiap musim kemarau akibat habisnya hutan tangkapan air. Pekerjaan-pekerjaan subsisten di sawah, kebun, maupun hutan hilang karena pegunungan (dan penopang ekologis) rusak. Sementara pengetahuan terkait makanan, obat-obatan, hingga perawatan reproduksi seksual yang didapatkan dari hutan hilang seiring dengan bergantinya hutan menjadi kawasan perkebunan, HTI, atau pertambangan. Hubungan sosial-ekologis komunitas yang mulanya terbentuk berlandaskan manfaat kini terbentuk dari pengalaman bencana.

Sehubungan dengan janji-janji perbaikan ekonomi, perempuan dan laki-laki tak bertanah pada akhirnya menjadi pasokan buruh murah yang melimpah bagi pemilik modal. Perempuan merespons bergantinya penguasaan hutan dari waktu ke waktu dengan melakukan diferensiasi sumber mata pencaharian dari pertanian ke sektor nonagraris: berdagang di pasar, membuka warung, menyewakan rumah, bermigrasi ke kota besar atau luar negeri, dan berbagai upaya pemenuhan kebutuhan hidup lainnya. Di perkebunan kelapa sawit, perempuan bekerja sebagai buruh harian lepas, sementara di sektor-sektor pertambangan, pekerjaan banyak didominasi dan diasosiasikan dengan laki-laki. Pekerjaan-pekerjaan tersebut sifatnya temporer dan menempatkan pekerja dalam kerentanan, apalagi jika dibandingkan dengan saat kehidupan ekonomi mereka terintegrasi dengan hutan ataupun jejaring ekologis sekitar.

Beban perempuan pun semakin menumpuk, mengingat mereka masih dibebani dengan tugas-tugas rumah tangga dan keluarga. Segregasi sosial antara "perempuan elite" dan "perempuan pekerja" serta antara "perempuan baik-baik" dan "perempuan tidak baik-baik" terbentuk akibat reproduksi ruang yang mereproduksi krisis sosial tersebut. Kekerasan dalam rumah tangga (KDRT) pun marak

terjadi, di mana laki-laki sering kali melampiaskan keresahan psikologis dengan melakukan kekerasan pada perempuan.

Dengan berbagai ketimpangan ini, bukan berarti kita harus menerima begitu saja reviktimisasi yang kembali menempatkan perempuan sebagai korban tak berdaya. Dengan mengekspos batasan-batasan narasi hegemonik dan memaparkan pengalaman seputarnya, tutur perempuan justru dapat menjadi moda resistensi dan metode yang menempatkan perempuan sebagai subjek. Dikotomi antara kerja pengorganisasian politik (akar rumput) dan pembentukan pengetahuan (pemahaman ilmiah yang tersituasikan) pun dapat dilebur dan terlampaui. Tutur perempuan bukanlah sekadar pelengkap atas narasi-narasi yang banyak bergulir, melainkan menjadi narasi tersendiri tentang berbagai kemungkinan trajektori perubahan sosial.

Penutup

Dengan dinamika dan dimensi krisis agraria yang semakin kompleks serta sirkuit kapital yang semakin canggih seperti sekarang, penting bagi kita untuk mempertanyakan kembali pembacaan, ajuan-ajuan pemulihan, serta strategi kolektif untuk melawan perusakan. Pasalnya, jangan-jangan pembacaan, ajuan, serta strategi tersebut melupakan banyak aspek penting dan melanggengkan kesesatan wacana dominan. Salah satu yang sering dilupakan berkaitan dengan gender, yakni bagaimana peran, tanggung jawab, kapabilitas, dan pengalaman laki-laki, perempuan, dan kelompok-kelompok terpinggirkan lainnya berbeda-beda dan berkontribusi dalam tarik-menarik kuasa yang ada dalam masyarakat. Kolaborasi dan interseksionalitas menjadi penting, apalagi di tengah hawa sektoralisme gerakan (yang acap kali menganggap isu atau bidang garapannya lebih urgen daripada yang lain) seperti sekarang.

Akhirnya, berargumentasi bahwa perempuan harus menemukan cara bertutur dan menggalang perlawanan terhadap perusakan ekologi serta mengolektivisasikan kerja-kerja reproduksi bukanlah semata-mata menaturalisasi perempuan, tetapi justru menolak melupakan begitu saja pengalaman, pengetahuan, dan perjuangan kolektif yang telah diakumulasi sepanjang sejarah perlawanan terhadap patriarki-kapitalisme •

Keterangan Naskah
Versi awal tulisan ini pertama kali disampaikan dalam Pesantren Agraria yang diselenggarakan Front Nahdliyyin untuk Kedaulatan Sumber Daya Alam (FNKSDA) di Bandung Raya, 19 Februari 2018.

Pustaka

FEDERICI, S. 2004. *Caliban and the Witch: Women, the Body and Primitive Accumulation*. Brooklyn, New York (Amerika Serikat): Autonomedia.

___. 2004. "Women, Land Struggles, and Globalization: An International Perspective." Dimuat kembali dalam *Revolution at Point Zero: Housework, Reproduction, and Feminist Struggle*, disunting oleh S. FEDERICI (2012). Brookly, New York (Amerika Serikat): Autonomedia.

___. 2010. "Feminism and the Politics of the Common in an Era of Primitive Accumulation." Dimuat kembali dalam *Revolution at Point Zero: Housework, Reproduction, and Feminist Struggle*, disunting oleh S. FEDERICI (2012). Brooklyn, New York (Amerika Serikat): Autonomedia.

KOMNAS PEREMPUAN. 2016. *Pelanggaran Hak Perempuan Adat dalam Pengelolaan Kehutanan: Laporan Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan) untuk Inkuiri Nasional Komnas HAM: Hak Masyarakat Hukum Adat atas Wilayahnya di Kawasan Hutan*. Jakarta: Komnas HAM.

MIES, M. 1986. *Patriarchy and Accumulation in a World Scale: Women in the International Division of Labour*. London (Inggris): Zed Books.

ROCHELEAU, D., B. THOMAS-SLAYER, dan E. WANGARI, penyunting. 1996. *Feminist Political Ecology: Global Issues and Local Experience*. London (Inggris): Routledge.

SINCLAIR, L. 2017. "Struktur Kapitalisme Oligarki di Indonesia." Materi tentang *MNCs and Landgrabbing*, disampaikan pada *Critical Agrarian Studies of Indonesia (CASI)*, Agrarian Resource Centre, Bandung, 1 Desember 2017.

SISCAWATI, M. dan A. MAHANINGTYAS. 2012. "Gender Justice: Forest Tenure and Forest Governance in Indonesia, Brief #3 of 4." Dalam *The Challenges of Securing Women's Tenure and Leadership for Forest Management: The Asian Experience*. Reportase Rights + Resources, Juni 2012.

SISCAWATI, M. dan N.F. RACHMAN. 2014. "Gender dan Politik Konsesi Agraria: Dimensi Gender dalam Mekanisme-Mekanisme Penguasaan Tanah, Perubahan Tata-Guna Tanah, dan Krisis Sosial-Ekologis dalam Perkebunan Kelapa Sawit, Pertambangan, Hutan Tanaman Industri, dan Restorasi Ekosistem." Sajogyo's Institute Working Paper No.12.

SISCAWATI, M. 2014. "Memahami Disposesi dan Kuasa Eksklusi dalam Ekspansi Perkebunan Kelapa Sawit Melalui Tutur Perempuan." Materi persiapan dalam proses penggalian narasi perempuan adat yang difasilitasi Sajogyo Institute, Juni–Juli 2014.

SURYAKUSUMA, J. 2011. *Ibuisme Negara: Konstruksi Sosial Keperempuanan Orde Baru*. Jakarta: Komunitas Bambu.

WIERINGA, S. 2002. *Sexual Politics in Indonesia*. Basingtoke (Inggris): Palgrave Macmillan.

BAGIAN VIII

PERJUANGAN HAK-HAK AGRARIA MASYARAKAT ADAT

15

Perjuangan Hak Masyarakat Hukum Adat di Kawasan Hutan: Refleksi Hasil Inkuiri Komnas HAM

EKO CAHYONO

Pendahuluan

PERJUANGAN Masyarakat Hukum Adat (MHA) untuk berdaulat atas tanah air dan ruang hidupnya adalah perjuangan dari sebagian rakyat Indonesia untuk mewujudkan cita-cita kemerdekaan sebagai warga negara Republik Indonesia. Kini, ada sekitar 70 juta jiwa MHA (atau sekitar 20% dari total penduduk Indonesia) yang hidup di seluruh penjuru nusantara. Lebih dari separuhnya hidup dan bergantung dari sumberdaya di kawasan hutan.

Sebagian tuntutan MHA terwakili dengan pernyataan yang disuarakan Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN): "Jika negara tidak mau mengakui kami, maka kami tidak mau mengakui negara." Pernyataan ini adalah wujud protes MHA atas sejarah panjang pengabaian hak-hak mereka sebagai warga negara Indonesia yang sah, sebagaimana warga negara lainnya di negeri ini. Sejarah panjang ini penuh dengan konflik, kriminalisasi, kekerasan, penyingkiran, perampasan, dan pelanggaran hak asasi manusia (HAM) atas MHA, khususnya di kawasan hutan. Hasil kajian dalam Inkuiri Nasional Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) pada 2014–2015 tentang "Hak MHA atas Wilayahnya di Kawasan Hutan" atas empat puluh kasus di seluruh Indonesia kian menguatkan bukti-bukti konflik agraria, pengabaian hak, dan pelanggaran HAM atas MHA.

Karena itu, penting untuk memahami lebih jauh: Apa saja yang menjadi akar dan sebab dari beragam konflik agraria struktural atas MHA di kawasan hutan terus terjadi? Bentuk-bentuk konflik apa saja yang hadir? Apa saja akibat-akibat atau dampak dari konflik agraria struktural itu? Dan hal apa saja yang menjadi pelestari konflik agraria struktural tersebut hingga terus terpelihara dan terwariskan hingga kini? Lalu, pembelajaran dan rekomendasi apa yang perlu diprioritaskan untuk mengatasi masalah dan mengantisipasi masalah lanjutan?

Dengan menelusuri pertanyaan-pertanyaan dasar tersebut, diharapkan akan membantu kita untuk memahami potret masalah agraria MHA di kawasan hutan dengan lebih utuh dan atas dasar itu mampu melihat lebih jauh agenda apa saja yang perlu dipersiapkan untuk menguatkan mandat Inkuiri Komnas HAM.

"Negaraisasi" Hutan

Memahami akar masalah proses konflik agraria struktural atas MHA di kawasan hutan dan pengabaian hak-haknya tak bisa dilepaskan dari proses "teritorialisasi" atau "negaraisasi" hutan. Teritorialisasi atau negaraisasi hutan adalah suatu proses yang dijalankan oleh negara untuk mengontrol orang dan aktivitasnya dengan cara membuat garis di sekeliling ruang geografis, menghalangi orang-orang tertentu masuk ke ruang tersebut, dan dengan menentukan aktivitas yang diperbolehkan atau dilarang di dalam batas-batas ruang tersebut (Vandergeest 1996: 159). Dalam definisi lain disebutkan bahwa teritorialisasi merupakan usaha seseorang atau sekelompok orang memengaruhi atau mengontrol orang, fenomena, dan relasi-relasi dengan cara membatasi dan menegaskan kontrol atas suatu area geografis (Sack 1986).

Dengan batasan definisi semacam ini, secara spesifik hasil dari strategi teritorialisasi atas hutan dan kawasannya adalah klasifikasi semua wilayah hutan yang tidak dimiliki sebagai hutan negara, atau apa yang oleh sebagian sarjana disebut "hutan politik" (Peluso dan Vandegeest 2001). Dengan kata lain, persoalan negaraisasi hutan atau teritorialisasi adalah persoalan siapa yang diuntungkan dan siapa dikorbankan/disingkirkan (inklusi dan eksklusi) ketika orang dan aktivitas masyarakat ditentukan di dalam area yang oleh satu garis batas tertentu kemudian didefinisikan dan diklaim secara politik oleh negara sebagai kawasan hutan dan hutan negara.

Umumnya, proses negaraisasi hutan atau teritorialisasi terjadi dalam tiga tahap. *Pertama*, negara mengklaim semua tanah yang dianggap "bukan tanah siapa-siapa" sebagai milik negara. Pada tahap ini, negara bermaksud untuk mendapatkan pendapatan dari ekstraksi sumberdaya alam. Tahap *kedua*, penetapan batas-batas tanah yang dinyatakan sebagai milik negara untuk menekankan kontrol wilayah oleh negara atas sumberdaya alam. Setelah batas-batas sebuah wilayah ditetapkan, lantas wilayah itu akan menjadi tertutup dan negara melarang siapa pun untuk mengakses wilayah tersebut berikut sumberdaya di dalamnya, kecuali jika negara mengizinkan atau memberikan konsesi. Tahap *ketiga* adalah pada saat negara meluncurkan program yang bisa disebut sebagai "teritorialisasi fungsional" (Vandergeest 1996). Dalam wujud praktisnya, tahap ini mengatur fungsi-fungsi kawasan hutan menurut domain negara yang salah satunya ditegaskan dalam Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK) yang pada praktiknya sering miskin partisipasi dan penghormatan hak kelola rakyat dan MHA.

Secara historis, tonggak-tonggak negaraisasi dan teritorialisasi hutan oleh negara atas wilayah MHA bisa dilacak dari kebijakan

politik kehutanan sejak era kolonial hingga kini. Secara ringkas, tonggak-tonggak penting kebijakan politik kehutanan tersebut dapat dibagi dalam lima periode: (1) Era Kolonial Belanda (1870–1942); (2) Era Kolonial Jepang (1942–1945); (3) Era Awal Kemerdekaan (1945–1965); (4) Era Orde Baru (1965–1998); dan (5) Era Reformasi (1999–2014).[1] Masing-masing periode menyumbangkan tonggak penting bagi kebijakan dan klaim negara atas kawasan hutan yang terwarisi hingga sekarang. Dalam keseluruhan tonggak-tonggak tersebut, MHA belum mendapat pengakuan dan kepastian hukum yang jelas atas eksistensi, kelembagaan, dan terutama wilayah mereka di kawasan hutan.

Inkuiri Nasional Komnas HAM

Inkuiri Nasional adalah salah satu metode untuk menyelesaikan kasus-kasus pelanggaran HAM yang bersifat sistemik dan rumit. Komnas HAM memilih topik hak-hak MHA karena ada kesenjangan yang lebar antara praktik dan jaminan dalam peraturan perundang-undangan. Sejumlah peraturan perundang-undangan telah menjamin hak-hak MHA, antara lain Pasal 18B ayat (1) UUD 1945; Ketetapan MPR Nomor IX/MPR-RI/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam; Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UU 5/1960 [UUPA]); Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU 39/1999); Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (UU 41/1999); dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU 32/2009). Namun dalam implementasi dan praktik, MHA belum menikmati hak-haknya secara penuh seperti terbukti dari konflik agraria struktural yang melibatkan MHA dengan negara dan swasta masih terus terjadi secara sistematis, kronis, dan meluas di mana-mana.[2]

Menurut catatan Komnas HAM, konflik-konflik yang melibatkan MHA di kawasan hutan yang diklaim sebagai hutan negara memiliki intensitas tinggi dan cenderung tidak terselesaikan. Potensi konflik ini akan terus meningkat, terutama dengan memperhatikan data Kementerian Kehutanan dan BPS (2007, 2009) yang menunjukkan 31.957 desa berada di dalam dan sekitar kawasan hutan yang diklaim sebagai hutan negara. Sekitar 71,06% dari desa-desa tersebut menggantungkan hidupnya dari sumberdaya hutan.

"Inkuiri Nasional Hak MHA atas Wilayahnya di Kawasan Hutan Indonesia" dilakukan oleh Komnas HAM sebagai tanggapan atas persoalan-persoalan struktural di atas serta menyusul Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 35/PUU-X/2012 dalam perkara

1. Uraian lebih lanjut terkait dengan penjelasan di setiap tonggak periode dapat dilihat dalam laporan riset Rachman *et al.* (2014).

2. Latar belakang, definisi, dan ruang lingkup Inkuiri Nasional dapat dilihat lebih jauh pada pandangan Sandra Moniaga (salah satu Komisioner Komnas HAM) dalam http://www.perspektifbaru.com/wawancara/948.

pengujian UU 41/1999 tentang Kehutanan. Keputusan MK ini adalah momentum penting bagi pemulihan status wilayah adat. Putusan ini menegaskan bahwa wilayah adat yang berada dalam kawasan hutan merupakan "hutan hak" dan bahwa MHA merupakan subjek hak. Sebelumnya, kawasan hutan ditunjuk dan/atau ditetapkan secara sepihak oleh Pemerintah *c.q.* Kementerian Kehutanan sebagai hutan negara tanpa mengindahkan hak-hak MHA. Tak ayal, konflik muncul karena wilayah adat masuk dalam kawasan hutan yang ditunjuk.

Inkuiri nasional ditujukan untuk memberikan kontribusi bagi penyelesaian hak-hak MHA atas wilayah adatnya di kawasan hutan. Inkuiri Nasional ini juga menjadi bagian dari rencana aksi dalam Nota Kesepahaman Bersama (NKB) yang ditandatangani pada 11 Maret 2013 oleh dua belas Kementerian dan/atau Lembaga Negara tentang Percepatan Pengukuhan Kawasan Hutan Indonesia. Inkuiri Nasional ini sejalan dan seiring dengan agenda NKB: *pertama*, harmonisasi kebijakan dan peraturan perundang-undangan; *kedua*, penyelarasan teknis dan prosedur; dan *ketiga*, resolusi konflik didasari oleh prinsip keadilan, penghormatan, dan pemajuan HAM sesuai peraturan perundang-undangan.[3]

Selama kurang lebih sembilan bulan proses Inkuri Nasional selama 2014–2015 dilakukan tujuh putaran Dengar Kesaksian Umum (DKU) di tujuh region (wilayah), yaitu di Jayapura untuk wilayah Papua, di Kota Mataram untuk region Bali-Nusa Tenggara, di Kota Palu untuk region Sulawesi, di Kota Medan untuk region Sumatera, di Kota Ambon untuk wilayah Maluku, di Rangkasbitung untuk region Jawa-Banten, dan di Pontianak untuk region Kalimantan. Masing-masing region diwakili lima hingga enam kasus MHA di kawasan hutan dengan kriteria: (1) kasus terjadi pada MHA (terkonfirmasi oleh AMAN); (2) berada di kawasan hutan (terkonfirmasi dari data Badan Registrasi Wilayah Adat [BRWA] dan AMAN); (3) terjadi pelanggran HAM secara kronis, sistematis, dan meluas pada MHA; (4) telah teregristrasi sebagai kasus Komnas HAM. Total ada empat puluh kasus yang dibahas dalam DKU di tujuh region ini. Terakhir, DKU juga dilakukan di Jakarta untuk tingkat nasional.

Kini, dari empat puluh kasus Inkuiri Nasional yang telah masuk di Komnas HAM, terdapat tiga belas prioritas kasus yang sedang diupayakan penyelesaian konfliknya melalui Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK).[4] Sebagian yang lain juga diupayakan penyelesaian konfliknya melalui agenda Gerakan Nasional Penyelamatan Sumber Daya Aalam (GNPSDA) yang di-

3. Sejak 2015, NKB-12 K/L diperluas menjadi Gerakan Nasional Penyelamatan Sumber daya Alam (GNPSDA)-KPK, ditandatangani oleh 29 Kementerian dan Lembaga, termasuk di dalamnya adalah Komnas HAM, serta TNI/Polri pada 19 Maret 2015 di Istana Presiden. Perubahan dan Pengembangan NKB 12 K/L menjadi GNPSDA didasari beberapa hal: (1) adanya integrasi Kementerian dan Lembaga di era pemerintahan Jokowi-Jusuf Kalla; (2) pengembangan wilayah sektoral yang sebelumnya hanya sektor perhutanan, ditambah dengan sektor perkebunan dan pertanian, pertambangan, dan perikanan-kelautan; dan (3) kosentrasi orientasi kebijakan yang lebih memprioritaskan ke provinsi dan kabupaten.

4. Tiga belas kasus konflik yang penyelesaiannya diprioritaskan adalah (1) Masyarakat Adat Kepulauan Aru versus Konsorsium PT Menara Group; (2) MHA Ciptagelar, Citorek, Karang, Cibedug, Cirompang, Karang versus Balai Taman Nasional Gunung Halimun-Salak; (3) MHA Barambang Katute versus PT Galena Sumber Utama; (4) MHA Pulau Romang versus PT Gemala Borneo Utama; (5) MHA Golo Lebo versus PT Manggarai Manganise; (6) MHA Talang Mamak versus PT Selantai Agro Lestari; (7) MHA Dayak Iban Semunying Jaya versus PT Ledo Lestari; (8) ...

inisiasi oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).[5] Dan tentu saja, seluruh kasus juga akan menjadi rekomendasi Komnas HAM dan kelompok masyarakat sipil yang mendukung agenda Inkuiri Nasional untuk disampaikan kepada presiden guna perbaikan dan koreksi kebijakan, khususnya tentang penyelesaian konflik MHA di kawasan hutan sebagai bagian implementasi Putusan MK 35.[6]

Memahami Konflik Agraria Struktural MHA di Kawasan Hutan

Konflik agraria struktural dapat dipahami sebagai "pertentangan klaim atas satu wilayah (sumber agraria) tertentu yang berakibat pada penghilangan satu hak/klaim atas lainnya. Hal ini berakar dari beragam ketimpangan dalam struktur penguasaan, kepemilikan, akses, pemanfaatan, dan distribusi sumber-sumber agraria. Pada gilirannya, situasi tersebut berakibat pada pemisahan dan terlemparnya manusia/masyarakat dari tanah air dan sumber agrarianya sendiri secara paksa. Dalam kasus tanah dan sumber agraria lainnya, konflik terjadi akibat diberikannya izin dan konsesi oleh negara kepada pemilik modal (dalam negeri maupun asing) di beragam sektor sumber-sumber agraria untuk tujuan-tujuan ekstraksi, eksploitasi, dan industrialisasi sumberdaya alam yang menghilangkan klaim dan hak masyarakat lokal/tempatan/adat. Pada gilirannya, pihak terakhir ini (masyarakat lokal/tempatan/adat) menuntut kembali klaim dan hak mereka yang terampas.

Secara umum, menelusuri dan memotret konflik agraria struktural MHA di kawasan hutan dari hasil Inkuiri Nasional Komnas HAM dapat dilihat dalam keseluruhan proses terjadinya konflik sebagai satu rangkain secara utuh. Mengutip Rachman (2013), keseluruhan proses ini mencakup akar, sebab-sebab, bentuk-bentuk konflik, akibat-akibat atau dampak, akibat-akibat lanjutan, dan kondisi-kondisi pelestari konflik. Skema dari Rachman (2013) berikut ini dapat digunakan untuk membantu memahami keseluruhan proses tersebut.

GAMBAR 15.1
Kerangka Memahamai Konflik Agraria Struktural

... MHA Pandumaan dan Sipatuhuta versus Hutan Tanaman Industri (HTI) PT Toba Pulp Lestari, Tbk; (9) MHA Punan Dulau versus Hak Pengusahaan Hutan (HPH)/HTI PT Intracawood Manufacturing; (10) MHA Sedoa versus Balai Taman Nasional Lore Lindu; (11) MHA Tobelo Dalam versus Balai Taman Nasional Aketajawe Lolobata; (12) MHA Colol versus Balai Besar Konservasi Sumber Daya Alam Provinsi NTT (Taman Wisa Alam Ruteng); (13) MHA Daiget Kampung Arso Kota, Wor, Kwana, Kwimi, Bagia, Sauyatami, Wambes, Wembi, Bate dan Skanto, Kabupaten Keerom, Provinsi Papua versus PTPN II.

5. Lihat catatan nomor 3.

6. Lebih jauh mengenai kasus-kasus MHA yang menjadi kajian Inkuiri ini, lihat http://www.aman.or.id/category/inkuiri-nasional-komnas-ham/.

Salah satu akar konflik agraria sektor perhutanan adalah tumpang-tindih klaim penguasaan dan kepemilikan hutan yang menempatkan MHA sebagai korban. Negara dan aparaturnya selalu punya cara untuk melakukan klaim atas wilayah "hutan negara". Dimulai dengan negara melakukan penunjukan sepihak. Kemudian wilayah yang ditunjuk diklasifikasikan sebagai hutan negara, yakni yang telah disebut sebelumnya dengan istilah negaraisasi hutan atau teritorialisasi negara atas hutan adat. Klaim negara itu ditandai oleh lahirnya UU Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan. Selanjutnya, UU 41/1999 tentang Kehutanan memperkuat paradigma itu.

Akar dari konflik agraria di sektor perhutanan yang lain adalah paradigma kebijakan kehutanan yang masih menganut warisan "*scientific forestry*" abad XIX.[7] Warisan paradigma ilmu kehutanan ilmiah ini menjadi dasar dan rujukan pengurusan hutan sejak era kolonial hingga sekarang. Paradigma ini pada dasarnya mengabaikan manusia di dalam keseluruhan ekosistem hutan.

Ketiadaan payung hukum bersama dalam pengelolaan sumber-sumber agraria, termasuk hutan, melahirkan beragam undang-undang sektoral yang justru membuka peluang bagi pengaplingan sumber agraria dan masifnya ektraksi sumber agraria termasuk di wilayah kawasan hutan. Sebut saja di antara undang-undang sektoral tersebut adalah UU 41/1999 tentang Kehutanan, UU 18/2003 tentang Perkebunan, UU 7/2004 Sumber Daya Air, UU 4/2009 tentang Mineral dan Batubara, UU 25/2007 tentang Penanaman Modal, UU Holtikultura, UU Lahan Abadi Pertanian, UU Migas, dan yang terbaru adalah UU Pengadaan Tanah yang baru disahkan pada Desember 2011. Sementara payung hukum pengelolaan sumber-sumber agraria nasional yang dimandatkan UUPA 1960 tidak kunjung dihidup-tegakkan, termasuk Ketetapan MPR IX/2001 yang memandatkan pembaruan agraria dan pengelolaan sumberdaya alam ke arah yang lebih adil. Sebagaimana jamak diketahui, sejak UUPA 1960 lahir, sektor perhutanan dan perkebunan belum pernah masuk wilayah objek *land reform* hingga sekarang.

Beragam konflik agraria di empat puluh kasus MHA di kawasan hutan Inkuiri Nasional Komnas HAM menunjukkan bagaimana politik pengabaian (*politics of iqnorance*) atas hak dan ruang hidup MHA terjadi akibat kombinasi dari beberapa sebab sekaligus, yaitu (1) tumpang-tindih klaim para pemegang izin dan kosesi dengan MHA; (2) masih kuatnya paradigma ilmu kehutanan ilmiah (*scientific forestry*) yang dianut oleh pemangku kebijakan kehutanan dan negara; (3) kedua hal di atas kemudian diperparah dengan lahirnya undang-undang sektoral khususnya terkait ekstraksi sektor pertambangan dan perkebunan yang masif masuk ke kawasan hutan

7. Doktrin *scientific forestry* menyebutkan "kayu sebagai unsur utama (*timber primacy*)", "kelestarian hasil (*sustained yield*)", "jangka panjang (*the long term*)", dan "standar mutlak (*absolute standard*)". Persoalan sosial tidak menjadi pertimbangan karena hutan masih dianggap sebagai "wilayah tak berpenghuni". Posisi manusia adalah "ancaman" bagi hutan, bukan "potensi solusi" dan bagian internal dari ekosistem. Sesat paradigma dan berpikir inilah yang menjadikan sesat tindak (kebijakan dan regulasi) kehutanan hingga kini. Lebih jauh lihat Kartodihardjo (2013).

Jika ditelisik lebih dalam, akar dari masalah tersebut adalah akibat pemberian izin/hak/konsesi oleh pejabat publik (Menteri LHK, Menteri ESDM, Kepala BPN, gubernur, dan bupati) yang memasukkan tanah/wilayah kelola/sumberdaya alam kepunyaan sekelompok rakyat dan MHA ke dalam konsesi badan-badan usaha raksasa dalam bidang produksi, ekstraksi, maupun konservasi di wilayah tradisional adat. Seiring dengan itu, dalam rangka memperkuat kekuasaan atas hak-hak penguasaan tersebut digunakan beragam bentuk kekerasan, manipulasi, dan penipuan dalam pengadaan tanah skala besar yang umumnya digunakan untuk proyek-proyek pembangunan, perusahaan-perusahaan raksasa, dan pemegang konsesi lain dalam bidang produksi, ekstraksi, dan konservasi. Kasus Merauke Integrated Food and Energy Estate (MIFFE) yang melibatkan MHA Malind Anim dan beragam perkebunan besar kelapa sawit di Kalimantan dan Sumatera yang bertabrakan dan merampas wilayah MHA serta perkebunan tebu di Maluku (Aru) yang menjadi kajian dari Inkuri Nasional Komnas HAM dapat menjadi beberapa kasus aktualnya.

Hal-hal itulah yang pada gilirannya mendorong beragam eksklusi atau marginalisasi MHA dan sekelompok rakyat pedesaan dari tanah/wilayah kelola/sumberdaya alam yang dimasukkan ke dalam konsesi badan usaha raksasa tersebut. MHA Pandumaan Sipituhuta di wilayah konsesi HTI (PT Toba Pulp Lestari), MHA Talang Mamak Riau di areal Perkebunan PT Selantai Agro Lestari, termasuk MHA Golo Lebo di Nusa Tenggara Timur di wilayah Izin Usaha Pertambangan (IUP) eksplorasi PT Manggarai Manganise mengalami proses penyingkiran paksa dari ruang hidup mereka sendiri.

Ujung dari semua ragam bentuk eksklusi dan marginalisasi MHA tersebut adalah lahirnya perlawanan langsung dari kelompok rakyat/MHA sebagai respons atas ekslusi tersebut. Dalam karya klasiknya *The Great Transformation*, Karl Polanyi (1944) sudah menegaskan bahwa tanah dan kekayaan alam bukan komoditas atau barang dagangan, dan tidak sepenuhnya bisa diperlakukan sebagai komoditas. Karena itu, memosisikan dan memperlakukan tanah (dan alam) sebagai barang dagangan dengan memisahkannya dari ikatan hubungan-hubungan sosial yang melekat padanya niscaya akan menghasilkan guncangan-guncangan yang akan menghancurkan sendi-sendi keberlanjutan hidup masyarakat itu, dan kemudian akan ada gerakan tandingan untuk melindungi masyarakat dari kerusakan yang lebih parah. Beragam perlawanan MHA di seluruh kasus-kasus Inkuiri Nasional Komnas HAM dapat dipahami dalam batasan perspektif ini. Di sisi lain, kelanjutan dampak dari proses eksklusi MHA, baik perempuan atau laki-laki, atas tanah, wilayah,

dan sumberdaya alamnya akibat ekstraksi sumberdaya hutan di wilayah adat mereka, secara langsung mengakibatkan hilangnya (sebagian) wilayah hidup, mata pencaharian, dan kepemilikan atas harta benda mereka. Masuknya mega proyek MIFEE di Merauke, Papua telah merampas ruang hidup wilayah adat Malind Anim, dan nyata-nyata juga meyebabkan beragam kekerasan (fisik-psikologis), pemerkosaan, dan beban ganda atas perempuan adat Malind Anim. Sebab mereka telah kehilangan hutan sebagai sumber utama hidup mereka selama ini. Akibat lanjutan dari masifnya ekstraksi sumberdaya hutan di wilayah MHA juga berdampak pada semakin menyempitnya hak kelola dan ruang hidup MHA yang diiringi menurunnya kemandirian MHA dalam memenuhi kebutuhan hidup yang paling dasar (*subsisten*), utamanya pangan.

Hasil kajian dalam proses Inkuiri Nasional di wilayah MHA Malind Anim yang terkena proyek MIFEE juga menunjukkan penurunan tingkat kesehatan dan gizi anak-anak balita mereka hingga berujung pada kematian dini.[8] Kondisi miris dan dampak rusaknya ruang hidup di wilayah MHA Malind Anim juga terjadi di MHA Dayak Iban Semunying Jaya, Desa Semunying Jaya, Kecamatan Jagoi Babang, Kabupaten Bengkayang, Provinsi Kalimantan Barat. Yang terakhir ini akibat masuknya perkebunan sawit PT Ledo Lestari.[9]

Ektraksi yang berlebihan atas wilayah hutan MHA juga berakibat pada degradasi dan kerusakan sumberdaya alam dan agraria secara kronis. Persoalan ekstraksi pertambangan emas di wilayah hutan adat Kasepuhan Cisitu Lebak-Banten[10] dan penambangan emas di MHA Wolani, Mee, dan Woi Dagewo, Paneani, Jayapura, Papua menjadi beberapa contoh kasus yang ditemukan dalam Inkuiri Nasional Komnas HAM. Bahkan, di wilayah Degewo tersebut, tambang emas juga mengakibatkan kekerasan, penembakan, korban penyakit menular akibat masifnya penyakit HIV/AIDS dari para pekerja seks yang memang dibawa oleh pengusaha emas ke kampung sekitar tambang.[11] Pada gilirannya, hilang dan rusaknya sumberdaya hutan tradisional MHA kerap mendorong proses transformasi MHA dari petani tradisional menjadi buruh upahan bagi industri dan perusahaan. Kasus MIFEE di Merauke dan MHA Golo Lebo di NTT dapat menjadi contoh aktualnya. Bahkan tak urung, masuknya tambang emas juga kerap menjadi akar konflik horizontal antar-warga desa dan MHA. Hal ini kerap dipicu akibat munculnya MHA tandingan bentukan pemerintah dan beragam kepentingan tambang di baliknya. Kasus munculnya Masyarakat Tanah Samawa yang "menandingi" MHA Cek Bocek Sumbawa dapat menjadi contohnya.[12]

Dampak multidimensi tersebut berlanjut pada akibat-akibat lainnya berupa konflik berkepanjangan yang menciptakan krisis

8. Lebih jauh, lihat Muntaza (2013).

9. Lebih jauh, lihat Unjing (2014).

10. Lebih jauh, lihat Tim RMI, Sajogyo Institute, dan AMAN (2014).

11. Lebih jauh, lihat Lembaga Pengembangan Masyarakat Adat Suku Walani, Mee Dan Moni (LPMA Swamemo) (2014).

12. Lebih jauh, lihat Anindita (2014).

sosial-ekologis yang kronis, termasuk mendorong penduduk desa bermigrasi ke wilayahwilayah baru untuk mendapatkan tanah pertanian baru atau pergi ke kota menjadi golongan miskin perkotaan. Termasuk beragam bentuk ketakadilan gender, di mana perempuan dari kelompok marginal menghadapi dan menanggung beban yang jauh lebih besar sebagaimana dicontohkan dalam kasus MHA Malind Anim akibat MIFEE di Papua.

Dalam kasus-kasus dalam Inkuiri Nasional ditemukan bahwa akibat-akibat lanjutan dari konflik agraria MHA di kawasan hutan berdampak pada merosotnya kepercayaan masyarakat setempat terhadap pemerintah yang pada gilirannya dapat menggerus rasa ke-Indonesia-an dari para korban kekerasan dan kriminalisasi. Kasus kekerasan di MHA di Wasior dan Dagewo, Papua masih membekas hingga kini. Dan mayoritas komunitas di MHA tersebut semakin tidak percaya pada pemerintah karena beragam kekerasan dan kriminalisasi mereka oleh aparat keamanan tidak pernah dituntaskan, padahal korban jiwa sudah berjatuhan. Inilah yang menjadi sebab lain dari meluasnya artikulasi konflik agraria ke bentuk-bentuk konflik lain seperti konflik berbasis suku, agama, konflik antarkampung/desa, dan konflik antara "penduduk asli" dan pendatang. Kasus-kasus ini muncul di beberapa MHA di wilayah Papua, Kalimantan, dan Sulawesi. Sebab, ada "pembiaran" dan upaya "menutup-nutupi" secara sistematis kasus-kasus kekerasan dan kriminalisasi yang sebenarnya sudah kerap mereka alami namun tidak pernah mendapat keadilan.

Akibat-akibat konflik agraria MHA di kawasan hutan dalam kasus-kasus Inkuiri Nasional barangkali tidak akan mengembang dan meluas jika tidak ada kondisi-kondisi yang melestarikan. Namun, beragam kebijakan yang melanggar hak MHA dalam hampir seluruh kasus-kasus dalam Inkuiri Nasional menuntut adanya koreksi yang mendasar. Misalnya kasus konflik agraria di MHA Pulau Romang Negeri Jaruhu, Kecamatan Pulau-Pulau Terselatan, Kabupaten Maluku Barat Daya, Provinsi Maluku dengan PT Gemala Borneo Utama. Temuan kajian Inkuri Nasional menunjukkan bahwa PT Gemala Borneo Utama ternyata belum memiliki izin pinjam pakai kawasan hutan dan perusahaan tersebut dicurigai sudah melakukan eksploitasi meski tanpa surat izin pinjam pakai. Hingga kajian dilakukan, perusahaan tersebut juga belum memiliki zonasi laut yang jelas. Kasus sejenis juga terjadi di MHA Talang Mamak di Riau yang masih berkonflik dengan PT Selantai Agro Lestari. Temuan kajian Inkuiri Nasional menunjukkan bahwa PT Selantai Agro Lestari yang mengklaim beroperasi di wilayah Area Penggunaan Lain (APL) ternyata tidak memilliki Hak Guna Usaha (HGU) dan belum ada bukti pelepasan kawasan hutan, bahkan kini izin usaha

perkebunan yang dimiliki perusahaan sudah kedaluwarsa. Namun, anehnya, perusahaan itu bisa tetap beroperasi. Hal yang sama juga terjadi pada MHA Dayak Iban Semunying Jaya yang berkonflik dengan perkebunan PT Ledo Lestari. Perusahaan perkebunan ini belum memiliki HGU, namun anehnya masih bisa beroperasi hingga kini.[13]

Kebanyakan lembaga pemerintah tidak pernah membuka informasi kepada publik, apalagi dikontrol oleh publik, perihal penerbitan hak/izin/konsesi yang berada pada kewenangannya, baik hal itu di sektor perhutanan, pertambangan, maupun perkebunan. Sebaliknya, badan-badan usaha atau badan-badan pemerintah bersikap defensif apabila rakyat mengartikulasikan protes atas hilang atau berkurangnya akses rakyat atas tanah, sumberdaya alam, dan wilayahnya, sebagai akibat dari hak/izin/konsesi yang diterbitkan pemerintah. Lebih lanjut, protes rakyat justru disikapi dengan kekerasan, kriminalisasi, dan intimidasi. Akibat lebih jauhnya, konflik agraria semakin kompleks dan meluas.

Dalam hal penyelesaian konflik agraria, hingga kini belum ada kelembagaan yang memiliki otoritas penuh, lintas sektor di antara lembaga pemerintah, yang memadai dalam menangani konflik agraria yang telah, sedang, dan akan terjadi. Pada umumnya, laporan konflik agraria MHA di kawasan hutan hanya dilaporkan ke pihak organisasi berbasis komuitas (*community-based organization* [CSO]), Komnas HAM, atau pihak keamanan setempat. Namun, karena penyelesaian konflik agraria yang terjadi membutuhkan koordisasi lintas sektoral dan pengambilan kebijakan yang membutuhkan otoritas politik yang lebih kuat, maka banyak kasus konflik agraria MHA di kawasan hutan tidak terselesaikan hingga ke dasar persoalan dan menyeluruh. Upaya dan gagasan kelompok masyarakat sipil untuk membentuk Komite Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria (KNuPKA) yang langsung di bawah presiden belum terwujud dan belum direspons pemerintah dengan serius. Begitu juga, tidak ada respons atas usulan Satuan Tugas Khusus MHA di bawah koordinasi presiden yang diharapkan mengurus masalah-masalah MHA di Indonesia. Oleh karena itu, hasil dari Inkuiri Nasional ini juga bagian dari upaya untuk kembali mendorong gagasan KNuPKA dan Satuan Tugas Khusus MHA tersebut agar dapat segera diwujudkan.

13. Sumber data keterangan pelanggaran tersebut sebagian dari substansi presentasi Tim Inkuiri Nasional Komnas HAM terkait tiga belas kasus prioritas yang disampaikan kepada Menteri LHK pada tanggal 24 Februari 2015.

Refleksi dan Agenda Pasca-Pengakuan Legal

Penyelenggaraan Inkuiri Nasional Komnas HAM berhasil menggali empat puluh kasus konflik MHA di kawasan hutan di seluruh Indonesia, suatu potret pilu dan wajah buram mengenai nasib satu

bagian masyarakat Indonesia. Tentu saja, masalah konflik yang dialami MHA di wilayah hutan dalam empat puluh kasus tersebut hanya sebagain kecil dari gunung es masalah konflik agraria struktural lainnya. Kondisi itu dialami juga oleh petani gurem, buruh tani, dan petani tunakisma (*landless*) di pelosok pedesaan, nelayan kecil di pesisir dan pulau-pulau kecil di pedalaman, juga buruh-buruh dan kaum miskin lainnya yang hak-hak atas tanah airnya sendiri sering diabaikan.

Problem konflik agraria di atas juga dapat dilihat sebagai akibat dari "nalar elite" negara dalam mengatur rakyat dan sumberdaya alamnya yang tidak nyambung dengan "nalar massa" rakyatnya. Problem mendasar kebijakan politik negara yang sejak Orde Baru hingga Orde Reformasi terus berulang adalah cerminan dari apa yang disebut oleh W.F. Wertheim (2009) sebagai "*sociology of ignorance*" (sosiologi kemasabodohan/pengabaian). Dalam perspektif ini, beragam kebijakan dan program politik negara sering kali lebih banyak disusun di atas meja dan oleh segelitir orang saja yang berada jauh dan mengabaikan realitas empiris sosial-ekonomi-ekologi masyarakat. Aspek dan dimensi ketimpangan struktur penguasaan lahan dan sumber-sumber agraria, dampak kerusakan dan krisis sosial-ekologis, konsentrasi aset sumberdaya alam dan agraria, persoalan asimetri informasi pasar dan sejenisnya tidak menjadi pertimbangan, atau sengaja diabaikan. Akibatnya, lahirlah bentuk-bentuk politik pengabaian. Sebuah perilaku dan sikap politik yang hanya bersumber dan demi kepentingan berdasar "nalar elite" semata, dan dengan sengaja mengabaikan dan "masa bodoh" terhadap suara dan persepsi "massa", khususnya suara dan aspirasi kelompok lapis bawah dan paling lemah di pedesaan. Gap persepsi antara elite negara dan persepsi massa ini sangat terasa melingkupi persoalan kebangsaan dan kenusantaraan kita hari ini. Tak heran jika persoalan beragam krisis sosial-ekologis, konflik agraria yang kronis, masih dan terus meluas (sebagaimana dijelaskan di awal tulisan). Dalam menyikapi masalah kriminalisasi, kekerasan, marginalisasi, pemiskinan struktural, serta beragam ketakadilan sosial lainnya, yang lebih banyak diajukan adalah program-program yang bersifat karikatif, administratif, *lips service*, dan *charity* ketimbang sungguh-sungguh mencari solusi mendasar dengan mengurai dan menangani akar masalah yang sebenarnya.

Di sisi lain, ekspansi kapitalisme global dan rezim ekstraktif ekonomi pasar bebas terus mendorong proses komodifikasi seluruh sumber-sumber agraria dan sumberdaya alam lainnya. Dalam tujuan dan demi pertumbuhan ekonomi dan pembangunisme (*developmentalism*), sumberdaya alam dan sumber-sumber agraria di-

posisikan sama dengan barang dagangan lainnya yang boleh diatur dengan mekanisme pasar. Aset-aset nasional bangsa diatur dan dikelola hanya demi kepentingan dan tujuan keuntungan ekonomi semata. Kebijakan-kebijakan ekonomi tersebut bertujuan demi dan untuk kesejahteraan dan kemakmuran, namun kerap mengabaikan pinsip-prinsip keadilan sosial dan pemerataan yang seharusnya lebih didahulukan. Pengaruh watak dan orientasi komodifikasi sumber-sumber agraria juga sering mereduksi hubungan manusia dengan tanah dan alamnya. Sehingga banyak regulasi dan kebijakan pembangunan nasional dengan sengaja memisahkan manusia dengan tanah dan sumberdaya alamnya. Dalam konteks ini, hubungan manusia dengan tanah dengan dimensi sumberdaya alam yang berlapis-lapis (sosial-budaya, ekonomi, politik, teologis, dan ekologis) direduksi hanya persoalan ekonomi semata. Di banyak kasus MHA, dari seluruh kasus Inkuiri Nasional Komnas HAM, ditemukan bukti nyata adanya sikap, pandangan, dan praktik MHA yang intim dan harmonis dengan tanah, air, dan alam sebagai ekosistem utuh hidup mereka. Hilang dan rusaknya satu mata rantai ekosistem akan memengaruhi seluruh jaring ekosistem yang ada. Atas nama kebijakan pembangunan dan kepentingan industrialisasi, ektraksi, dan eksploitasi sumberdaya alam, hubungan multilapis tersebut kemudian disederhanakan menjadi hubungan secara ekonomi semata. Jika ada MHA yang protes, hal itu hanya dianggap persoalan ganti rugi yang belum seimbang atau kepentingan politik lainnya yang belum diselesaiakan.

Persoalan lain yang patut direfleksikan adalah dominannya paradigma pembangunanisme dalam kebijakan politik pengaturan sumberdaya alam dan agraria bangsa ini. Kebijakan adalah hasil dari perilaku. Kalau diurutkan ke belakang, kebijakan adalah hasil dari keputusan perilaku. Perilaku ditarik lagi adalah hasil dari gugusan pikiran. Gugusan dari pemikiran itulah yang disebut paradigma. Paradigma menentukan perilakunya seperti apa. Ditelusuri dari aliran pemikiran (*school of thought*), terdapat tiga aliran besar yang berpengaruh, yaitu konservasionis (*conservasionist*), ekopopulis (*ecopopulist*), dan *developmentalist* (Witter dan Bitmer 2005). Aliran pemikiran konservasionis bergumentasi bahwa diperlukan kawasan yang dilindungi secara hukum dan tidak diganggu oleh kegiatan manusia guna mewujudkan keseimbangan ekologis. Pada dasarnya, pemikiran ini menganggap bahwa penduduk setempat merupakan ancaman bagi upaya konservasi sumberdaya alam. Aliran ini berkeyakinan bahwa ilmu-ilmu alam tidak lagi perlu diperdebatkan.

Aliran pemikiran ekopopulis berargumen bahwa masyarakat adat dan lokal adalah penanggung risiko terbesar yang perlu dilin-

dungi. Mereka juga mempunyai kemampuan untuk melakukan konservasi sumberdaya alam lebih baik daripada pemerintah. Aliran ini menolak kehadiran swasta dan para pelaku konservasi yang menafikan masyarakat adat dan lokal. Pandangan mereka didasarkan pada ketaksetujuan terhadap pandangan ortodoks mengenai ilmu-ilmu sosial dan ilmu alam, tetapi lebih mendukung penghargaan pada pengetahuan lokal. Sementara aliran *developmentalist* mempunyai anggapan bahwa kerusakan sumberdaya alam ditimbulkan oleh kemiskinan, sehingga penanganan dan kebijakannya pun lebih berwatak "pembangunanisme". Mereka beranggapan bahwa kaum ekopopulis terlalu romantis dan memperalat masyarakat lokal, sedangkan kaum konservasionis dianggap tidak memperhatikan persoalan kemiskinan masyarakat di sekitar hutan konservasi.[14]

Jika kelompok konservasionis melihat sumber agraria dan sumberdaya alam lainnya tidak boleh berubah/diubah, maka bagi kelompok *developmentalist* sumber agraria dan alam lainnya adalah aset ekonomi yang harus dikuras dan dieksploitasi untuk pembangunan, sedangkan bagi kalangan ekopopulis sumber agraria dan alam lainnya adalah bagian dari ekosistem yang padu antara manusia, hewan, dan tumbuhan. Kecenderungan pembangunan yang mengejar pertumbuhan ekonomi, yang selalu menekankan pertumbuhan dan lebih berwatak paradigma pembangunisme, melihat sumberdaya alam hanya sebagai aset ekonomi belaka. Kasus konflik agraria masyarakat petani dan Sedulur Sikep (Samin) dengan industri Semen di pegunungan karst Kendeng (Pati dan Rembang), Jawa Tengah menjadi contoh aktual bagaimana kontestasi paradigma itu berlangsung. Bagi pemerintah dan pemodal, gunung karst Kendeng adalah potensi dan aset ekonomi yang mesti dikeruk untuk pertumbuhan ekonomi. Namun bagi masyarakat petani dan Sedulur Sikep, Kendeng adalah wilayah lindung air, sumber ruang hidup, dan ekosistem mereka.

Di beberapa kasus lainnya, kadang kala negara dan pemodal mengombinasikan paradigma pembangunisme dan konservasionis sekaligus. Kasus konflik agraria masyarakat desa dan masyarakat sipil dengan pihak taman nasional dan lembaga konservasi badak di Ujung Kulon, Banten dapat menjadi contoh lainnya. Pembangunan pagar listrik untuk proyek *Javan Rhino Sentuary* (JRS)—berubah menjadi *Javan Rhino Sentuary Conservation Area* (JRSCA)—yang akan menjadikan Badak Bercula Satu (Rhino) sebagai tujuan ekowisata yang mengatasnamakan demi konservasi, ternyata melakukan perusakan ekosistem taman nasional dan merampas hak kelola rakyat di sekitar hutan. Lebih dari itu, proyek JRS/JRCSA adalah "pintu masuk" dan "legitimasi" dari kepentingan dan tujuan pembangunan daerah dalam rancangan membangun infrastruktur se-

14. Kartodiharjo dan Jhamtani (2006).

perti pelabuhan, jalan raya, perkantoran, dan bandara.[15] Dua kasus tersebut menjadi contoh pertarungan paradigma politik sumberdaya alam dan agraria menjadi akar dari beragam kesalahan kebijakan yang menyebakan terjadinya konflik agraria struktural.

Uraian pengembangan akar masalah konflik agraria MHA di kawasan hutan di atas adalah bagian dari bagaimana mendorong pengakuan yang lebih utuh bagi MHA, baik eksistensi, kelembagaan, dan wilayahnya. Serentak dengan itu, hal yang tak kalah penting adalah bagaimana mempersiapkan pengakuan (*recognition*) dalam makna luasnya, atau sebut saja dengan agenda pascapengakuan legal. Sebab, dalam banyak kasus, dengan capaian pengakuan legal, barulah "pintu kemenangan awal" bagi langkah penuntasan masalah-masalah lainnya yang juga tidak kalah sederhana dan bahkan bisa menentukan berjalan tidaknya, sukses dan gagalnya pemberian pengakuan legal yang telah dicapai, atau justru jika tidak diperhatikan sungguh-sungguh akan bisa berakibat sebaliknya.

Beberapa hal yang patut untuk dipikirkan sebagai agenda pascapengakuan legal tersebut meliputi empat hal utama. *Pertama*, pengurangan dan penghilangan ragam ketimpangan struktur agraria (kepemilikan, penguasaan, distribusi, dan akses) di internal MHA sendiri. Hal ini penting, sebab, pengakuan hak tanpa disertai semangat perombakan ketimpangan struktural agraria akan membuka potensi bagi penguatan *status quo* dan konsentrasi aset baru yang akan menguntungkan kelompok elite dan segelintir orang dalam komunitas dan MHA. *Kedua*, kepastian akses yang adil atas sumber agraria dan sumberdaya alam lainnya yang telah diakui secara legal. Persoalan keadilan akses ini penting sebab pada dasarnya tujuan pengakuan atas MHA adalah untuk mengembalikan terampasanya akses MHA atas hutan oleh negara dan korporasi. Di sisi lain, keadilan akses tersebut juga berlaku bagi komunitas MHA yang juga terdiri atas beragam lapisan dan struktur sosial yang berbeda-beda. *Ketiga*, kepastian peningkatan produktivitas sumber agraria dan sumberdaya alam yang telah diakui secara legal. Hal ini penting sebab pada dasarnya tujuan pengakuan MHA adalah bagian dari upaya untuk memastikan bahwa pengelolaan sumber agraria dan sumberdaya lainnya untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bagi komunitas MHA. Karena itu, penting diagendakan bagaimana agar MHA mampu untuk menggunakan sistem tata kelola berikut pengetahuan tradisional adat yang menghormati kesatuan ekosistem untuk sumber agraria dan sumberdaya alam lainnya yang lebih produktif bagi kualitas hidup seluruh anggota komunitas adat yang telah diakui secara legal.

15. Lebih lanjut, lihat Cahyono (2012a, 2012b).

Keempat, kepastian pemerataan dan keadilan keuntungan (*benefits*) yang diperoleh dari sumber agraria dan sumberdaya alam yang telah diakui secara legal dan dikelola bersama oleh MHA. Hal ini penting sebab setelah pengakuan legal diperoleh, kadilan akses dapat dijamin, serta produktivitas juga mampu ditingkatkan. Lalu, penting diperiksa ulang, apakah semua lapisan sosial di dalam MHA telah diuntungkan dari peningkatan produktivitas itu? Terutama kelompok paling lemah, rentan, dan miskin di internal MHA sendiri. Di titik inilah penting menggali kembali skema dan mekanisme tradisional/adat dalam hal tata kelola kelembagaan ekonomi adat atas hutan dan sumberdaya alam lainnya.

Contoh baik bagaimana persoalan-persoalan pasca-pengakuan legal di atas dapat dipenuhi dengan baik oleh MHA secara keseluruhan adalah MHA Katu di Sulawesi Tengah (D'Andrea 2013). MHA Katu menggali kembali pranata nilai, norma, kelembagaan, dan ritual-ritual adat yang dapat memastikian akses, produktivitas, dan keuntungan sumberdaya hutan yang tersedia di kawasan hutan adat mereka dapat dinikmati oleh seluruh lapisan sosial MHA di Katu, bahkan tata kelola konservasi tradisional mereka atas hutan diakui oleh Taman Nasional Lore Lindu. Tentu saja, masih tersedia beragam contoh dan teladan lain dari MHA lain di nusantara yang memiliki kemampuan dan kualitas yang sama atau sejenis dengan MHA Katu di Sulawesi Tengah itu.[16]

Maka, seturut dengan penjelasan di atas, pada hakikatnya, tujuan akhir dari keseluruhan pengakuan atas MHA baik eksistensi, kelembagaan, maupun wilayahnya (khususnya di kawasan hutan) adalah adanya perubahan mendasar atas pengakuan seluruh hak dan keadilan akses, kualitas hidup, dan peningkatan kesejahteraan bagi seluruh anggota komunitas MHA. Dengan tujuan semacam ini, MHA dapat hidup dan diperlakukan sebagai warga negara yang sah dan setara seperti warga negara Indonesia lainnya.

Agenda dan Prioritas Lanjutan

Berdasarkan uraian dan penjelasan di atas, beberapa hal yang diperlukan untuk dijadikan agenda prioritas lanjutan bersama adalah sebagai berikut.

Pertama, mengimplementasikan segera Putusan MK 35 secara sungguh-sungguh dan konsekuen sebagai bagian dari pengakuan negara atas wilayah MHA di kawasan hutan. Turunan dari mandat ini adalah koreksi dan peninjauan untuk perbaikan beragam aturan, kebijakan, dan regulasi yang tidak mendukung pengakuan MHA atas wilayahnya di kawasan hutan sekaligus penyelarasan dengan mandat Putusan MK 35 tersebut.

16. Lebih lanjut, lihat D'Andrea (2013).

Kedua, meninjau ulang dan/atau moratorium izin-izin dan konsesi, khususnya industri ekstraktif dan eksploitatif di sektor pertambangan, perkebunan, dan perhutanan yang jelas-jelas bermasalah dan melanggar aturan, memarginalisasi, merusak ruang hidup, serta mengabaikan hak-hak MHA di kawasan hutan.

Ketiga, memperbaiki dan mengoreksi aturan perundangan-undangan dan kebijakan terkait upaya mempercepat pembentukan Komisi Independen yang diberi mandat khusus oleh presiden untuk mempersiapkan berbagai kebijakan dan kelembagaan yang akan mengurus hal-hal yang berkaitan dengan urusan pengakuan, penghormatan, perlindungan, dan pemajuan hak-hak masyarakat adat ke depan. Khususnya implementasi enam janji Presiden Jokowi untuk MHA saat menuju kursi presiden.[17] Di antaranya adalah segara mengesahkan RUU Pengakuan dan Perlindungan MHA. Hal ini karena pengakuan atas keberadaan dan perlindungan atas hak-hak tradisional MHA merupakan amanat konstitusi.

Keempat, segera membentuk lembaga penanganan MHA dan penyelesaian konflik agraria MHA di kawasan hutan yang otoritatif (secara politik dan pengetahuan) di bawah presiden beserta dukungan pembiayaannya dan mampu berfungsi lintas sektoral, sebagaimana gagasan masyarakat sipil yang disebut KNuPKA.

Kelima, bagi MHA dan/atau warganya yang telah menjadi korban pelanggaran HAM dan untuk mencegah berulangnya pelanggaran HAM perlu diberikan remedi. Ada dua kategori remedi yang perlu dilakukan yaitu remedi yang dilaksanakan secepatnya dan remedi yang dilaksanakan secara berlanjut (baik berupa *restitusi*, *kompensasi*, *rehabilitasi* maupun akses atas pengadilan yang efektif, dst.). Hal ini diperlukan juga untuk pemulihan dan penanganan khusus bagi para korban agar dapat kembali hidup normal seperti warga lainnya dan terpenuhi rasa keadilan bagi para korban.

Keenam, khusus bagi keterlibatan TNI/Polri dalam kasus-kasus Inkuiri Nasional diperlukan *standar operating procedure* (SOP) dalam penanganan konflik sumberdaya alam berperspektif HAM dan berbasis gender. Untuk itu perlu pembekalan bagi para petugas aparat keamanan tentang prinsip-prinsip HAM dan kesetaraan gender. Dengan demikian, aparat TNI/Polri jika betul-betul memegang teguh mandat tugas konstitusional, mereka mesti memosisikan diri secara netral dan menjadi pelindung/pengayom rakyat, bukan justru berpihak melindungi pemodal dan pengusaha. Jika terjadi pelanggaran tugas seharusnya pemerintah segera memberikan sanksi yang tegas, dan penarikan pasukan dari wilayah konflik agraria jika terbukti tidak netral bersikap.

Ketujuh, melihat beragam pertimbangan dan kekhususan kasus-kasus yang sudah terjadi, diperlukan perlakuan khusus bagi wilayah

17. Enam Janji Jokowi tersebut adalah (1) mengkaji ulang seluruh peraturan perundang-undangan terkait dengan pengakuan, penghormatan, perlindungan, dan pemajuan hak-hak masyarakat adat, khususnya yang berkaitan dengan hak-hak atas sumber-sumber agraria; (2) melanjutkan proses legislasi Rancangan Undang-Undang (RUU) Pengakuan dan Perlindungan Hak-hak Masyarakat Adat; (3) memastikan proses-proses legislasi terkait pengelolaan tanah dan sumberdaya alam pada umumnya; (4) mendorong inisiatif penyusunan (rancangan) undang-undang terkait dengan penyelesaian konflik-konflik agraria; (5) membentuk Komisi Independen yang diberi mandat khusus oleh presiden untuk bekerja secara intens mempersiapkan berbagai kebijakan dan kelembagaan yang akan mengurus hal-hal yang berkaitan dengan urusan pengakuan, penghormatan, perlindungan, dan pemajuan hak-hak masyarakat adat; (6) memastikan penerapan UU 6/2014 tentang Desa dapat berjalan, khususnya dengan mempersiapkan pemerintah provinsi dan kabupaten/kota dalam mengoperasionalisasi pengakuan hak-hak masyarakat adat untuk dapat ditetapkan menjadi desa adat.

MHA di wilayah Papua. Karena itu pemerintah perlu mengkaji ulang konsep pembangunan di Papua secara mendasar dan menyeluruh berdasar pada prinsip penghormatan dan perlindungan HAM. Semangat UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua perlu menjadi rujukan. Pemerintah, gereja, dan MHA perlu segera merumuskan konsep pembangunan khas Papua dan menyelesaikan konflik agraria hak MHA dan pengelolaan sumberdaya alam. Dasar utama bagi perbaikan-perbaikan kebijakan dan peraturan tersebut mesti dilandasi oleh penghormatan dan kesetaraan atas masyarakat Papua sebagai bagian dari warga negara Indonesia.

Kedelapan, mengkaji ulang paradigma politik pengelolaan sumberdaya alam, khususnya yang digunakan sebagai dasar kebijakan kehutanan Indonesia agar lebih menghormati dan memberi ruang bagi hak dan kehidupan MHA dan masyarakat tempatan lainnya di dalam dan sekitar kawasan hutan sebagai bagian ekosistem hutan.

Kesembilan, mempersiapkan penyelesaian agenda-agenda pasca-pengakuan legal atas MHA dan wilayahnya di kawasan hutan untuk menjamin pengurangan (penghilangan) ketimpangan struktur agraria, keadilan akses, peningkatan produktivitas, dan pemerataan keuntungan dari sumber agraria dan sumberdaya alam yang telah diakui secara legal oleh negara.

Selaras dengan rekomendasi-rekomendasi di atas dan tantangan-tantangan untuk merealisasikannya, maka hasil kajian dan rekomendasi Inkuiri Nasional Komnas HAM atas empat puluh kasus MHA di kawasan hutan terasa masih membutuhkan strategi-strategi lanjutan pasca-rekomendasi formal oleh Komnas HAM. Hal ini dirasa penting untuk memastikan agar secara politik rekomendasi tersebut dapat diterima dan dilaksanakan oleh para elite pemegang dan pengambil kebijakan tertinggi negeri ini. Di sinilah agenda "gerilya politik" bersama oleh semua pihak yang telah mendukung proses Inkuiri Nasional menjadi agenda wajib bersama •

Pengakuan
Tulisan ini merupakan revisi dan pengolahan ulang atas tulisan yang berjudul "Konflik Agraria dan Hak Mayasrakat Hukum Adat di Kawasan Hutan", *Policy Paper* yang diterbitkan oleh Sajogyo Institute, 2016. Tidak ada perubahan signifikan dalam tulisan ini kecuali beberapa tambahan poin argumen di refleksi, koreksi redaksional, dan penyelarasan bahasa. Tulisan ini tidak menyajikan hasil kajian lainnya yang telah berjalan pasca-2016, juga tidak meninjau ulang kasus-kasus yang sudah dan belum diselesaikan dari mandat hasil Inkuri Nasional Komnas HAM. Hal ini selain karena keterbatasan informasi yang dimiliki penulis, juga sebagian kasus masih terus didorong upaya penyelesaiannya. Untuk itu, diperlukan pemutakhiran data dan informasi dari beberapa lembaga yang memiliki otoritas menjelaskan hal ini, misalnya Komnas HAM, AMAN, HuMA, Sajogyo Institute atau lembaga lain yang masih terus mendorong penyelesaian konflik MHA di dalam kawasan hutan hingga sekarang dengan beragam skema dan bentuk penyelesaian.

Pustaka

ANINDITA, F. 2014. "Suku Berco, Masyarakat Adat Cek Bocek Selesek Reen Sury, Tersingkir Karena Kebijakan." *Working Paper*. Bogor: Sajogyo Institute.

CAHYONO, E. 2012a. "Aksi Petani dalam Kontestasi Politik Penataan dan Penguasaan Ruang di Kawasan Konservasi Taman Nasional Ujung Kulon, Provinsi Banten." Tesis di Sekolah Pascasarajana, IPB.

___. 2012b. "Konflik Kawasan Konservasi dan Kemiskinan Struktural." *Jurnal Politika* 8 (1): 7–41.

D'ANDREA, C.F. 2013. *Kopi, Adat dan Modal: Teritorialisasi dan Identitas Adat di Taman Nasional Lore Lindu*. Bogor: Sajogyo Institute dan Tanah Air Beta.

KARTDODIHARDJO, H., penyunting. 2013. *Kembali ke Jalan Lurus: Kritik Ilmu dan Praktik Kehutanan Indonesia*. Yogyakarta: Tanah Air Beta dan FORCI.

KARTDODIHARDJO, H. dan H. JHAMTANI, penyunting. 2006. *Politik Lingkungan dan Kekuasaan di Indonesia*. Jakata: Equinox Publishing Indonesia.

LEMBAGA PENGEMBANGAN MASYARAKAT ADAT SUKU WALANI, MONI, M.D. (LPMA SWAMEMO). 2014. "Petaka Tambang Emas Liar: Sumber Daya Alam Kami Dikeruk, Masyarkat Adat Walani, Mee Dan Moi Disengsarakan." *Working Paper*. Bogor: Sajogyo Institute.

MUNTAZA. 2013. "MIFEE dan Perempuan Adat Malind." *Working Paper*. Bogor: Sajogyo Institute.

POLANYI, K. 1944. *The Great Transformation*. New York (Amerika Serikat): Rinehart.

RACHMAN, N.F. 2013. "Rantai Penjelas Konflik-Konflik Agraria yang Kronis, Sistemik, dan Meluas di Indonesia." *Jurnal Bhumi* 12 (37): 1–14.

RACHMAN N.F. *et al.* 2014. "Perkembangan Terbaru Reforma Tenurial Kehutanan di Indonesia: Status Masyarakat Adat Sebagai Subyek Pemangku Hak Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Atas Perkara No.35/PUU-X/2012." *Working Paper*. Bogor: Shamdana Institute dan Sajogyo Institute.

TIM RMI, SAJOGYO INSTITUTE, dan AMAN. 2014. "Kasepuhan: Kepastian Itu Tak Kunjung Tiba: Studi Konflik Tenurial Kehutanan Masyarakat Kasepuhan di Wilayah Gunung Halimun, Jawa Barat." *Working Paper*. Bogor: Sajogyo Institute.

UNJING, P. 2014. "Dianiaya di Tanah Leluhur." *Working Paper*. Bogor: Sajogyo Institute.

VANDERGEEST, P. 1996. "Mapping Nature: Territorialization of Forest Rights in Thailand." *Society & Natural Resources* 9: 159–175.

VANDERGEEST, P. dan N.L. PELUSO. 1995. "Territorialization and State Power in Thailand." *Theory & Society* 24 (3): 385–426.

WERTHEIM, W.F. 2009. *Elite dan Massa*. Yogyakarta: Resist Book.

WITTMER, H. dan R. BIRNER R. 2005. "Between Conservation, Eco-Populism, and Developmentalism: Discourse in Biodeversity Policy in Thailand and Indonesia." *CAPRI Working Paper No. 37*. Washington, D.C. (Amerika Serikat): International Food Policy Research Institute.

16

Peluang Pemerintah Daerah dalam Penyelesaian Silang Sengkarut Pengaturan Hak Masyarakat Adat

R. YANDO ZAKARIA

Pendahuluan

SEJAK awal Republik Indonesia didirikan, keberadaan hak masyarakat adat yang dikategorikan sebagai hak asal-usul itu telah diakui. Ini terbaca jelas pada Penjelasan untuk Pasal 18 UUD 1945 (sebelum amandemen). Setelah amandemen UUD 1945 pada 2000, untuk mempertegas amanat Pasal 18, hadirlah Pasal 18B ayat (2) yang berbunyi: "Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang." Di samping itu, hadir pula Pasal 28i ayat (3) yang berbunyi: "Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban."[1]

Menurut Thontowi (2015: 2), hak tradisional adalah "hak-hak khusus atau istimewa yang melekat dan dimiliki oleh suatu komunitas masyarakat atas adanya kesamaan asal-usul (geneologis), kesamaan wilayah, dan objek-objek adat lainnya, hak atas tanah ulayat, sungai, hutan dan dipraktikkan dalam masyarakatnya." Sementara itu, menurut Putusan MK Nomor 35 Tahun 2012 (halaman 40), "hak tradisional ini dapat disamakan dengan hak asal-usul pada masyarakat dengan susunan asli sebagaimana yang dimaksudkan oleh Pasal 18 sebelum amandemen."

Masalahnya kemudian, alih-alih lahir kebijakan lanjutan yang bersifat operasional, amanat konstitusi Pasal 18 UUD 1945 itu justru mengalami interupsi dengan hadirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA 5/1960) dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan (UUPK 5/1967). Pada masa pascareformasi 1998, UUPK 5/1967 diganti dengan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (UUK 41/1999).

Meski UUPA 5/1960 adalah undang-undang pertama yang menegaskan amanat konstitusi di atas, UUPA 5/1960 pula yang memperkenalkan logika hukum pengakuan bersyarat. Pada Pasal 3 dinyatakan secara tegas: "Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga

1. Untuk mengatur pelaksanaan kedua pasal dalam UUD 1945 setelah amandemen ini, sekaligus menampung aspirasi gerakan masyarakat adat, Draf RUU Perlindungan Hak Masyarakat Adat yang disusun oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) (2018), menyerap terma masyarakat adat ini sebagai nomenklatur baru dalam mengatur masyarakat hukum adat dan masyarakat tradisional ini. Dalam Draf RUU dimaksud, masyarakat adat didefenisikan sebagai "sekelompok orang perseorangan yang hidup secara turun-temurun di wilayah geografis tertentu dan diikat oleh identitas budaya, hubungan yang kuat dengan tanah, wilayah dan sumber daya alam di wilayah adatnya, serta sistem nilai yang menentukan pranata ekonomi, politik, sosial, dan hukum, baik yang diatur melalui suatu lembaga adat yang memiliki otoritas untuk mengatur warganya maupun tidak, sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945." Tulisan ini menyerap pengertian yang dipromosikan oleh Draf RUU Perlindungan Hak Masyarakat Adat yang disusun oleh DPR RI (2018) ini.

sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi."

Perdebatan tentang ukuran yang dapat digunakan untuk mengukur syarat "sepanjang menurut kenyataannya masih ada", "sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara", "tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi" pun kemudian tidak terelakkan. Demikian pula tentang proses dan pihak yang seharusnya memiliki kewenangan untuk melalui verifikasi dan validasi.[2]

Belum lagi interupsi yang dilakukan UUPA 5/1960 itu dapat diatasi, muncul interupsi yang kedua dari UUK 41/1999. Dalam undang-undang baru yang menggantikan UUPK 5/1967 yang sama sekali tidak mengakui hak masyarakat adat dan malah justru membekukannya, UUK 41/1999 memperkenalkan logika hukum baru, yakni hak masyarakat adat atas hutan diakui jika masyarakat adat sebagai subjek haknya itu diakui terlebih dahulu melalui sebuah peraturan daerah (Pasal 67, ayat [2]).[3]

Situasi politik hukum menyangkut pengakuan hak-hak masyarakat adat seolah menjadi lebih baik dengan munculnya Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 35 Tahun 2012 tentang Kehutanan *c.q.* Pasal 1 Angka 3, dst. Keistimewaan Putusan ini antara lain adalah bahwa MK tidak lagi sekedar merumuskan kriteria dan kondisionalitas yang diperlukan, tetapi sekaligus menggunakannya dalam menilai *legal standing* dua komunitas masyarakat adat yang mengajukan *judicial review* bersama AMAN.[4]

Merujuk pada Putusan MK 35/2012, logika hukum yang berlaku adalah bahwa "tanah adat bukan tanah negara; tanah adat berada di wilayah adat/ulayat masyarakat hukum adat; dan hak masyarakat hukum adat diakui jika keberadaan masyarakat hukum adat yang bersangkutan telah ditetapkan dalam Peraturan Daerah." Putusan MK 35/2012 ini seperti memperkuat logika hukum yang telah diperkenalkan oleh UUK 41/1999.[5]

Saat ini, setidaknya ada 9 dari lebih 30 peraturan perundang-undangan setingkat undang-undang yang menyinggung soal pengakuan hak masyarakat adat ini (lihat Lampiran). Di samping itu ada 3 peraturan perundang-undangan setingkat peraturan menteri, dan satu peraturan presiden, baik yang diberlakukan sebelum—dan terlebih lagi setelah—Putusan MK 35/2012. Seluruhnya mengikuti logika hukum yang dikunci oleh putusan MK dimaksud.[6]

Meski begitu, berdasarkan beberapa studi kasus oleh beberapa pihak, Zakaria (2018) menyimpulkan bahwa konstruksi hukum yang terkandung dalam Putusan MK 35/2012 mengandung sesat pikir yang terwujud dalam bentuk tidak sesuainya konstruksi hukum dalam Putusan tersebut dengan kondisi sosio-antropologis di tingkat lapangan. Akibatnya, alih-alih membantu masyarakat adat

2. Lihat misalnya Sirait *et al.* (2005); Sumardjono (2008a, 2008b); Arizona (2010); Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (2011); dan Zakaria (2012). Setelah sempat berhenti untuk beberapa saat, baru-baru ini pokok perhatian yang sama muncul kembali. Misalnya dalam Roewiastoeti (2014); Safitri dan Uliyah (2014); Mancayo dan Firmansyah (2014); dan Warman (tanpa tahun).

3. Dua interupsi ini sangat merugikan masyarakat adat secara luas. Tentang hal ini, sekedar menyebut beberapa sumber, periksa Ruwiastuti *et al.* (1997); Zakaria (2000); Arizona (2010); Komnas HAM (2016).

4. Lihat Zakaria (2014) yang mencatat setidaknya ada lima nilai positif yang dibawa oleh Putusan MK 3 Tahun 2012.

5. Pasal 67 ayat (1) termasuk pasal yang dimohonkan untuk dicabut dalam *judicial review* yang dilakukan AMAN dan dua komunitas adat pendukungnya. Menarik untuk mencermati kasus penolakan pencabutan pasal ini oleh MK. Dalam tuntutannya, AMAN, antara lain, menyatakan bahwa pasal dimaksud bertentangan prinsip *self determination* yang tercantum dalam United Nations Declaration on Indigenous Peoples Rights (UNRIP). Namun, dalam responsnya, MK berpandangan bahwa *self determination* itu bertentangan dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan bisa mengarah pada separatisme. Pengaturan hak masyarakat adat adalah fungsi negara, maka dari itu Pasal 67 ayat (1) itu dianggap tidak bertentangan dengan konstitusi.

mendapatkan kembali hak-haknya, yang terjadi justru sebaliknya: kebijakan itu membunuh masyarakat adat.

Tulisan ini tidak akan mengulangi analisis yang sama, melainkan ingin mencermati konstelasi isi berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengakuan hak masyarakat adat itu secara lebih rinci. Khususnya yang berkaitan dengan pengakuan hak masyarakat adat atas tanah dan hutan. Pada tingkat selanjutnya, tulisan ini akan coba menawarkan siasat yang dapat dilakukan, khususnya oleh pemerintahan daerah, untuk mengatasi persoalan—sebagaimana yang akan ditunjukkan nanti—silang sengkarut kebijakan yang berkaitan dengan pengakuan hak-hak masyarakat adat itu.

Silang Sengkarut Aturan

Untuk mencapai tujuannya, tulisan ini secara khusus membatasi diri mencermati peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengakuan hak masyarakat adat atas tanah dan hutan. Peraturan perundang-undangan dimaksud, berdasarkan urutan tahun pemberlakuannya, adalah (1) UUPA 5/1960; (2) UUK 41/1999; (3) Putusan MK 35/2012; (4) UU Desa 6/2014; (5) Permendagri 52/2014; (6) Permen LHK 32/2015; (7) Permen Agraria 5/1999 *jo* Permen ATR 10/2016; dan (8) Peraturan Presiden (Perpres) 88/2017.

Sebagaimana yang dapat dilihat pada tautan di catatan kaki ini,[7] beberapa kebijakan dalam kedelapan peraturan perundang-undangan di atas pada dasarnya memang memiliki tujuan pengaturan yang berbeda, namun beberapa di antaranya juga memiliki tujuan yang relatif hampir sama. Pada tingkat peraturan menteri dan presiden, Permendagri 52/2014 adalah satu-satunya kebijakan yang memiliki tujuan untuk pengesahan subjek hukum (baca: masyarakat adat), empat peraturan perundang-undangan lainnya mengarah pada pengakuan objek hak (baca: tanah dan hutan).

Tujuan utama Permendagri 52/2014, sebagaimana sering disuarakan oleh para pejabat Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri), adalah untuk memperoleh penetapan tentang keberadaan suatu masyarakat (hukum) adat, sebagaimana dimaksudkan oleh Putusan MK 35/2012.[8] Belakangan, meski mengatur objek dengan proses dan kriteria yang sama sekali berbeda, Permendagri 52/2014 ini dikatakan pula sebagai tindak lanjut dari UU 6/2014 tetang Desa. Hal ini terjadi karena Permendagri 52/2014 sebenarnya memang telah disusun sebelum adanya UU 6/2014, sebagaimana yang dituangkan dalam Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No. 522/2012 (beredar pada Desember 2013), untuk merespons Putusan MK 35/2012 yang baru dibacakan pada 16 Mei 2013. Meski begitu, sebagaimana akan dibahas dalam bagian lain, Permendagri 52/2014 dapat digunakan untuk memenuhi persyaratan yang diatur oleh peraturan menteri

6. Sembilan undang-undang dimaksud adalah UUK 41/1999; UU 27/2007 *jo* UU 1/2014 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (PWP3); UU 32/2009 tentang Pengelolaan dan Perlindungan Lingkungan Hidup; UU 11/2000 tentang Pemerintah Aceh; UU 21/2001 *jo* UU 35/2008 tentang Otonomi Khusus di Provinsi Papua; UU 6/2014 tentang Desa; UU 23/2014 tentang Pemerintah Daerah; dan UU 39/2014 tentang Perkebunan. Adapun ketiga peraturan menteri dimaksud adalah Permendagri Nomor 52/2014 tentang Pedoman Pengakuan Masyarakat Hukum Adat; Peraturan Menteri LHK Nomor 32 Tahun 2015 tentang Hutan Hak; Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Adat *jo* Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 10 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang Berada dalam Kawasan Tertentu. Adapun satu peraturan presiden dimaksud adalah Peraturan Presiden Nomor 88 Tahun 2017 tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah Dalam Kawasan Hutan.

7. Silakan kunjungi https://www.academia.edu/37142041/Silang-sengkarut_pengaturan_pengakuan_hak_masyarakat_adat_Pasca-MK_35_Tahun_2012

8. Lihat, misalnya, Safitri (2014).

lain yang memang tidak mengatur mekanisme penetapan keberadaan masyarakat adat secara khusus.

Adapun tujuan utama pengaturan oleh UUPA 5/1960 *c.q.* Permen Agraria 5/1999 *jo* Permen ATR 10/2016; UUK 41/1999 *c.q.* Putusan MK 35/2012 *c.q.* Permen LHK 32/2015; dan Perpres 88/2017 adalah pengakuan hak masyarakat adat atas tanah/lahan dan hutan. Bahkan, lebih jauh, UUPA 5/1960 *c.q.* Permen Agraria 5/1999 *jo* Permen ATR 10/2016 juga dimaksudkan untuk mengakui hak masyarakat adat dalam bentuk hak komunal atas lahan/tanah yang telah dibebani oleh hak lain. Misalnya hak guna usaha yang diberikan pemerintah pada pengusaha perkebunan.

Sementara itu, hasil akhir proses yang menggunakan Permen ATR 10/2016 adalah Surat Keputusan Bupati/Walikota/Gubernur tentang Keberadaan MHA, dan dilanjutkan dengan penerbitan Sertifikat Hak Komunal oleh Kantor Pertanahan (tingkat Kabupaten/Kota) dan Kantor Wilayah (untuk tingkat Provinsi). Hasil akhir yang menggunakan Permen LHK 32/2015 adalah Surat Keputusan Menteri LHK tentang Penetapan Hutan Adat. Sementara hasil akhir dari Perpres 88/2017, sebagaimana diatur pada Pasal 5 ayat (5), hutan yang dikelola masyarakat hukum adat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d merupakan Hutan Adat yang ditetapkan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dengan begitu, Permen ATR terlihat seperti keluar dari pakem kerja lamanya. Selama ini memang peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh kementerian sejenis *c.q.* Badan Pertanahan Nasional tidak mengatur hak atas tanah di dalam kawasan hutan. Entah apa dasar hukumnya, selama ini semacam ada konvensi tentang keberlakuan UUPA 5/1960 hanya di kawasan budidaya. Di luar kawasan itu yang berlaku adalah UUK 41/1999.

Apa yang kemudian diatur oleh Permen ATR 10/2016, yang ditandatangani Menteri ATR pada 14 Juni 2016, tentu suatu perkembangan yang menggembirakan karena dengan hadirnya Permen ATR tersebut telah tersedia instrumen hukum lain di samping Permen LHK 32/2015 dan Perpres 88/2017 yang dapat digunakan masyarakat adat untuk memperoleh kembali haknya yang terampas oleh penetapan kawasan hutan.[9]

Namun, faktanya, boleh jadi karena mengikuti pakem lama, di mana hukum yang dianggap sah untuk mengurus persoalan hutan adalah UUK 41/1999, hingga hari ini belum ada masyarakat adat yang memohonkan hak komunalnya atas lahan yang berada di dalam kawasan hutan. Hutan adat yang telah diakui sejauh ini seluruhnya menggunakan skema Permen LHK 32/2016.

Menurut catatan yang tersedia, Permen ATR 10/2016 ini telah digunakan dalam tiga kesempatan. Pertama adalah penerbitan sertifikat komunal di Papua Barat yang penyerahannya dilakukan

9. Permen ATR 10/2016 diberlakukan ketika Menteri Agraria dan Tata Ruang masih dijabat oleh Ferry Mursyidan Baldan, yang di tengah jabatannya digantikan oleh Sjofyan Djalil.

di Manokwari, sekitar akhir Juli 2016. Namun, hingga tulisan ini dipublikasikan, saya tidak bisa mendapatkan salinan dari salah satu sertifikat komunal yang menurut berita-berita dimaksud telah diserahkan kepada pemiliknya.[10]

Kesempatan kedua adalah penerbitan sertifikat hak milik bersama untuk desa pakraman yang penyerahannya dilakukan oleh Presiden Jokowi di Denpasar, akhir Februari 2018 lalu. Dalam kesempatan itu diberitakan bahwa Presiden Jokowi menyerahkan 41.657 sertifikat hak milik bersama itu.[11] Penerbitan sertifikat hak milik bersama untuk tanah-tanah yang menjadi milik desa pakraman ini dimungkinkan oleh, atas permohonan Pemerintah Provinsi Bali, Menteri ATR kemudian mengeluarkan Keputusan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 276/Kep 19.2/X/2017 tentang Penunjukan Desa Pakraman di Provinsi Bali Sebagai Subyek Hak Kepemilikan Bersama (Komunal) Atas Tanah. Berdasarkan surat keputusan itu kemudian Kantor Pertanahan Kabupaten Gianjar, misalnya, mengeluarkan sejumlah sertifikat hak milik bersama atas nama desa pakraman.[12]

Kesempatan ketiga adalah rencana penyerahan sertifikat komunal untuk warga Papua. Namun, karena belum jelasnya siapa subjek penerima hak komunal yang dimaksudkan, akhirnya sertifikat yang semula direncanakan berupa sertifikat komunal itu berubah menjadi sertifkat milik pribadi sebagaimana biasanya.[13] Dalam berita suatu media massa disebutkan bahwa dalam kesempatan itu Presiden Joko Widodo menyerahkan 3.331 sertifikat lahan kepada warga Provinsi Papua. Penyerahan sertifikat ini berlangsung pada Rabu, 11 April 2018, di Lapangan Upacara, Kantor Bupati Jayapura, Gunung Merah, Sentani.[14]

Tidak diketahui secara pasti apakah tanah-tanah yang kemudian diberikan sertifikat hak milik bersama itu ada yang berada dalam kawasan hutan atau perkebunan sebagaimana dimaksudkan oleh Permen ATR 10/2016. Yang pasti, dalam suatu seminar dan lokakarya tentang Pemanfaatan Tanah Komunal di Balige pada 27–28 Juli 2018 lalu, yang diselenggarakan antara lain oleh BPN sendiri, terungkap bahwa pihak BPN mengelak untuk mengurus kasus-kasus konflik tanah adat yang berada di kawasan hutan di berbagai kabupaten di kawasan Danau Toba. Padahal, dalam Permen ATR ini dengan jelas disebutkan bahwa yang dimaksud dengan "kawasan tertentu" itu adalah Kawasan Hutan dan Perkebunan. Artinya, BPN ternyata masih bekerja dalam pakem lama.[15]

Langkah Mundur

Sementara itu, meski tetap berpedoman pada pengaturan bersyarat, terlepas dari kelemahannya yang lain, dalam hal logika hukum yang digunakan dalam proses pengakuan hak Permen Agraria 5/1999 terlihat jauh lebih progresif ketimbang logika hukum yang

10. Lihat: https://papuanews.id/2016/07/27/pemerintah-indonesia-keluarkan-sertifikat-hak-komunal-untuk-melindungi-keberadaan-tanah-adat-papua/; http://medan.tribunnews.com/2016/07/27/keluarkan-sertifikat-hak-komunal-pemerintah-akui-tanah-adat-masyarakat-di-papua-barat.

11. https://news.okezone.com/read/2018/02/23/340/1863982/pertama-kali-jokowi-serahkan-sertifikat-tanah-desa-adat-pakraman-di-bali

12. Satu contoh salinan sertifikat hak milik bersama yang dikeluarkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Gianjar beredar dalam sebuah semiloka yang diselenggarakan oleh BPN dan suatu organisasi masyarakat yang peduli dengan masalah Danau Toba di Balige, 27–28 Juli 2018.

13. Komunikasi pribadi dengan Bupati Jayapura, Mathius Awoituaw, September 2018.

14. https://www.pasificpos.com/item/18323-bupati-canangkan-10-ribu-sertifikat-bagi-masyarakat-komunal; http://tabloidjubi.com/m/artikel-15388-bupati-sertifikat-adalah-legalitas-kepemilikan-tanah.html; https://jayapurakab.go.id/presiden-serahkan-3-331-sertifkat-lahan-kepada-warga-di-papua/

15. Oleh sebab itu pula dapat dimaklumi jika saat ini (September 2017) sedang ada proses untuk merevisi Permen ATR 10/2016. (Rancangan) Peraturan Menteri ATR yang tengah berproses ...

diperkenalkan oleh UUK 41/1999 yang kemudian dikukuhkan oleh Putusan MK 35/2012.[16]

Pengakuan hak masyarakat adat atas tanah ulayat versi Permen Agraria 5/1999 tidak mengenal logika pengakuan subjek sebagai syarat pengakuan hak. Sebagaimana yang diatur pada Pasal 5 ayat (2), "Keberadaan tanah ulayat masyarakat hukum adat yang masih ada sebagaimana dimaksud pada ayat 1 dinyatakan dalam peta dasar pendaftaran tanah dengan membubuhkan suatu tanda kartografi dan, apabila memungkinkan, menggambarkan batas-batasnya serta mencatatnya dalam daftar tanah." Artinya, tidak ada klausul yang menyatakan bahwa ada proses penetapan keberadaan masyarakat adat yang bersangkutan.

Hak ulayat masyarakat adat itu diakui, sebagaimana yang diatur pada Pasal 2 ayat (2), apabila: (a) terdapat sekelompok orang yang masih merasa terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama sutau persekutuan hukum tertentu, yang mengakui dan menerapkan ketentuan-ketentuan persekutuan tersebut dalam kehidupannya sehari-hari; (b) terdapat tanah ulayat tertentu yang menjadi lingkungan hidup para warga persekutuan hukum tersebut dan tempatnya mengambil keperluan hidupnya sehari-hari; (c) dan terdapat tatanan hukum adat mengenai pengurusan, penguasaan, dan penggunaan tanah ulayat yang berlaku dan ditaati oleh para warga persekutuan hukum tersebut."

Namun, dengan lahirnya Putusan MK 35/2012, logika hukum kebijakan turunan UUPA 5/1960 itu pun kemudian berubah. Termasuk peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh Kementerian ATR. Hal ini dapat dilihat pada Permen ATR 10/2016, Pasal 18 ayat (1), yang menyatakan: "Dalam hal laporan sebagaimana dimaksud pada Pasal 16 menyatakan ada masyarakat hukum adat dan tanahnya maka: (a) Bupati/Walikota menetapkan keberadaan masyarakat hukum adat dan tanahnya terletak pada 1 kabupaten/kota; atau (b) gubernur menetapkan keberadaan masyarakat hukum adat dan tanahnya terletak pada lintas kabupaten/kota." Pada ayat (2) pun dinyatakan bahwa "Penetapan masyarakat hukum adat melalui Keputusan Bupati/Walikota atau Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada Kepala Kantor Pertanahan atau Kepala Kantor Wilayah Pertanahan untuk ditetapkan dan didaftarkan hak komunal atas tanahnya pada Kantor Pertanahan setempat."

Singkatnya, masing-masing kebijakan pun tidak memiliki kriteria, mekanisme, dan bentuk produk hukum akhir yang sama dalam proses penetapan masyarakat adat itu sebagai subjek hukum. Bahkan hal ini bisa terjadi dalam kebijakan yang menurunkan nor-

... itu bertajuk "Pengaturan dan Pelaksanaan Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat". Dengan demikian, wacana hak ulayat kembali masuk ke wacana kebijakan menggantikan konsep hak komunal yang dibawa oleh Permen ATR 9/2016 *jo* Permen ATR 10/2016.

16. Zakaria (akan terbit) mencatat setidaknya tujuh kelemahan mendasar Permen Agraria 5/1999 ini. Lihat juga Rachman *et al.* (2012).

ma dari sumber hukum yang sama. Misalnya, meski sama-sama merujuk pada UUPA 5/1960, kriteria yang digunakan untuk menilai suatu masyarakat adat masih ada atau tidak yang diatur dalam Permen Agraria 5/1999 dan Permen ATR 10/2012 tidaklah sama.

Pada Permen Agraria 5/1999 Pasal 2 ayat (2) dinyatakan bahwa (hak ulayat) masyarakat hukum adat dianggap masih ada apabila "(a) terdapat sekelompok orang yang masih merasa terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum tertentu, yang mengakui dan menerapkan ketentuan-ketentuan persekutuan tersebut dalam kehidupannya sehari-hari; (b) terdapat tanah ulayat tertentu yang menjadi lingkungan hidup para warga persekutuan hukum tersebut dan tempatnya mengambil keperluan hidupnya sehari-hari; dan (c) terdapat tatanan hukum adat mengenai pengurusan, penguasaan dan penggunaan tanah ulayat yang berlaku dan ditaati oleh para warga persekutuan hukum tersebut." Sementara pada Permen ATR 10/2016 kriteria yang digunakan adalah "(a) masyarakatnya masih dalam bentuk paguyuban (*rechtsgemeenschap*); (b) ada kelembagaan dalam bentuk perangkat penguasa adatnya; (c) ada wilayah hukum adat yang jelas; dan (d) ada pranata dan perangkat hukum, khususnya peradilan adat, yang masih ditaati."

Jika dicermati lebih jauh, jelaslah bahwa, alih-alih mengikuti apa yang pernah diatur oleh Permen Agraria 5/1999, kriteria yang digunakan oleh Permen ATR 10/2016 lebih merujuk pada kriteria yang digunakan oleh UUK 41/1999, sebagaimana diatur dalam Penjelasan untuk Pasal 67 ayat (1). Hanya saja, kriteria "masih mengadakan pemungutan hasil hutan di wilayah hutan sekitarnya untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari" tidak digunakan oleh Permen ATR 10/2016.

Patut diduga bahwa perubahan sikap Kementerian ATR/BPN ini jelas dipengaruhi oleh kehadiran Putusan MK 35/2012. Jika dugaan itu benar adanya, maka agak disayangkan mengapa Permen ATR 10/2016 tidak langsung merujuk pada kriteria yang dirumuskan oleh Putusan MK 35 itu sendiri, sebagaimana dilakukan oleh UU Desa 6/2014 dalam menetapkan masyarakat adat sebagai desa adat yang telah hadir terlebih dahulu ketimbang Permen ATR 10/2016.

Perbedaan pengaturan antarkebijakan akan terlihat semakin lebar jika mencermati mekanisme/proses verifikasi dan validasi (berikut produk hukum) yang menetapkan/memutuskan keberadaan masyarakat adat tertentu itu. Yang menarik adalah bahwa Permen LHK 32/2015 *jo* Perdirjen P.1/PSKL/SET/KUM.1/2/2016 serta Perpres 88/2017 tidak mengatur mekanisme verifikasi dan validasi ini secara khusus. Pada Pasal 1 ayat (10) hanya dinyatakan

bahwa "masyarakat hukum adat yang diakui oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah *sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku*."

Sebagaimana telah dijelaskan, satu-satunya kebijakan yang khusus ditujukan untuk pengakuan keberadaan suatu masyarakat adat adalah Permendagri 52/2012. Sampai di sini timbul pertanyaan, antara lain, apakah penetapan keberadaan masyarakat adat dalam bentuk Surat Keputusan Bupati/Walikota atau Gubernur sebagaimana diatur dalam Permendagri 52/2014 cukup untuk mendapatkan hak masyarakat adat atas hutan yang berada di kawasan hutan? Padahal, Perdirjen P.1/PSKL/SET/KUM.1/2/2016, Pasal 5 ayat (3) butir d sebagai kebijakan turunan Permen LHK 32/2015, mensyaratkan penetapan melalui peraturan daerah bagi MHA yang memohonkan hutan ada yang berada di kawasan hutan; dan produk hukum daerah lain *c.q.* SK Bupati/Walikota atau SK Gubernur bagi MHA yang memohonkan hutan adat yang berada di luar kawasan hutan.

Yang pasti adalah, untuk mendapatkan hak atas hutan adat, masyarakat adat harus melalui proses verifikasi dan validasi sebanyak dua kali. Pertama adalah untuk memperoleh statusnya sebagai masyarakat adat, baik melalui proses legislasi melalui penyusunan peraturan daerah maupun proses administrasi dengan pihak eksekutif daerah untuk memperoleh Surat Keputusan dari Bupati/Walikota ataupun Gubernur. Proses yang kedua adalah proses verifikasi dan validasi sebagaimana yang diatur dalam Permen LHK 32/2015, Permen ATR 10/2016, dan Perpres 88/2017 itu sendiri.

Pertanyaan lain yang dapat diajukan adalah apakah masyarakat adat yang telah mendapatkan pengakuan atas keberadaannya dalam konteks pengakuan hak komunal sebagaimana diatur oleh Permen ATR 10/2016 bisa memohonkan hak atas hutan adat tanpa penetapan (kembali) statusnya sebagai masyarakat adat?

Jika ditelisik lebih jauh, terkait soal mekanisme pengakuan hak masyarakat adat ini, kebijakan yang berkaitan dengan sektor kehutanan bisa dikatakan bahwa, di samping sangat memberatkan masyarakat adat, juga merupakan kebijakan yang paling tidak konsisten. Oleh sebab itu, jika dilaksanakan, hasilnya rawan digugurkan melalui proses *judicial review*. Seperti dapat dilihat, terkait soal instrumen hukum yang mengatur pengakuan hak masyarakat adat, sebagaimana diatur pada UUK 41/1999 Pasal 67 ayat (3), dengan tegas dinyatakan bahwa "Ketentuan lebih lanjut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah." Namun, Pasca-MK 35/2012, yang muncul adalah Permen LHK 32/2015 *jo* Perdirjen P.1/PSKL/SET/KUM.1/2/2016. Dengan

demikian, bukankah kedudukan Permen LHK 32/2015—dan juga Perpres 88/2017—terkait produk hukum akhir dari proses pengakuan hak masyarakat adat itu relatif lemah kedudukannya?

Perlu dicatat, sebelum hadirnya Permen LHK 32/2015, Permen ATR 10/2016, dan Perpres 88/2017, substansi yang kemudian diatur dalam ketiga kebijakan ini pernah diatur dalam Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2014, Menteri Kehutanan Nomor PB.3/Menhut-II/2014, Menteri Pekerjaan Umum Nomor 17/PRTM/2014, dan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 8/SKB/X/2014 tentang Tata Cara Penyelesaian Penguasaan Tanah yang berada di dalam Kawasan Hutan. Kebijakan tersebut ditetapkan di ujung masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudoyono (2014). Karena dianggap tidak berkesesuaian terutama dengan UUK 41/1999, sekitar awal September 2015, Asosiasi Pengusaha Hutan Indonesia (APHI) mengajukan *judicial review* peraturan bersama ini ke Mahkamah Agung. Namun permohonan *judicial review* ini tidak sempat diproses lebih lanjut.

Saat birokrasi pemerintahan Presiden Joko Widodo terbentuk, termasuk tersusunnya kelembagaan Kementerian LHK yang baru, kebijakan tersebut dibekukan. Sebabnya adalah ada beberapa pasal yang tidak disetujui oleh pejabat di Kementerian LHK yang baru itu. Selain itu, instrumen kerja lanjutan yang dibutuhkan seperti dikerjakan sendiri oleh pihak Kementerian ATR/BPN. Jalan tengahnya, ada kesepakatan bersama kebijakan ini direvisi dan akan ditingkatkan status hukumnya menjadi Perpres. Setelah melalui proses yang cukup panjang, baru pada pertengahan 2017 muncul Perpres 88/2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Penguasaan Tanah yang Berada di Dalam Kawasan Hutan. Artinya, kekhawatiran akan munculnya aksi yang sama dari para pihak yang dirugikan oleh kebijakan pasca-Putusan MK 35/2012 itu bukannya tanpa alasan.

Logika Hukum yang Keliru: Perspektif Sosio-Antropologis

Setidaknya ada tiga masalah sosio-antropologis yang dihadapi dalam menerapkan berbagai kebijakan tentang pengakuan hak masyarakat adat. Masalah pertama adalah persoalan kuantitas. Jenis tanah ulayat itu sangat beragam. Selain itu, tidak tersedia mekanisme yang berbeda untuk mengakomodasi realitas perbedaan hak ulayat yang bersifat publik dan yang bersifat privat.

Sebagai ilustrasi, di Ranah Minang, susunan masyarakat hukum adat sangatlah beragam. Ada yang disebut *kaum/buah gadang* (keluarga luas berdasarkan nenek/perempuan tertentu); *suku* (keluarga luas berdasarkan garis keturanan nenek moyang tertentu), dan *nagari* (suatu kesatuan permukiman/desa teritorial

sekaligus bersifat genealogis, yang terdiri atas beberapa *kaum* yang berasal dari empat suku yang ada (*urang ampek jinih*). Masing-masing susunan itu memiliki tanah ulayat yang disebut *sako/pusako* tersendiri. Tanah-tanah ulayat itu diurus *panghulu andiko* yang berbeda pula satu sama lainnya. Masing-masing susunan itu memiliki kewenangan yang penuh atas *sako/pusako*, dan tidak dapat mencampuri urusan *kaum*, *suku*, atau *nagari* yang lain.[17]

Demikian pula dalam kasus masyarakat Batak Toba misalnya. Berdasarkan kajian etnografi yang dilakukan, baik berdasarkan kajian atas sumber-sumber sekunder maupun primer, pada dasarnya entitas sosial yang dikenal dalam masyarakat Batak Toba yang dapat disebut sebagai wujud susunan dan/atau kesatuan masyarakat hukum adat itu adalah apa yang disebut sebagai *bius*, *partolian*, *golat*, dan *huta*, atau penyebutan lain yang disetarakan dengan sebutan ini. *Marga raja* berikut *marga boru,* atau penyebutan lain yang disetarakan dengan sebutan ini, menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari keberadaan *marga raja* itu sendiri, sebagai pemangku hak utamanya. Dengan demikian, kesatuan wilayah di mana *bius*, *partolian*, *golat*, dan *huta* itu berada dapat pula disebut sebagai wilayah adat dan/atau (tanah) ulayat dari masing-masing satuan entitas sosial itu.

Adapun objek hak dari masing-masing hak-hak pertuanan/ulayat dari masing-masing subjek hak itu (baca: *bius*, *partolian*, *golat*, dan *huta,* baik dalam arti berkelompok ataupun perorangan di dalam kelompok-kelompok *marga raja* dan/atau *marga boru* dimaksud) adalah:

1. Kawasan hutan yang dapat berupa hutan tua (disebut *tano rimba* dan *harangan*) atau hutan muda (disebut *tombak* atau *rabi*). Jika tanah belum pernah dibersihkan, itu disebut *tano na jadi hea niula* atau *tano tarulang*. Jika sebidang tanah sudah pernah dibersihkan dan sekarang ditinggalkan, itu disebut *gasgas* atau *tano na niulang,* atau penyebutan lain yang disetarakan dengan sebutan ini;

2. Area perumahan atau *parhutaan* yang terletak pada sebidang tanah berbatasan dengan dua dinding, *parik bulu suraton* dan *parik bulu dun*. Keempat sudutnya ditandai dengan *pagopago*, biasanya batu besar atau pohon besar, atau penyebutan lain yang disetarakan dengan sebutan ini;

3. Areal pertanian yang mencakup sawah (disebut *saoa* atau *hauma*), ladang untuk menanam padi (disebut *hauma tur*). Sebidang tanah yang telah ditinggalkan bera untuk waktu

17. Lihat Franz von Benda-Beckmann (2000); Keebet von Benda-Beckmann (2000); Franz and Keebet von Benda-Beckman (2012); dan Warman (2010).

singkat, misalnya dua tahun, yang ditujukan untuk rotasi tanaman, disebut *tano dipaombal*. Jika tanah untuk tujuan yang sama dibiarkan bera untuk waktu yang lebih lama, maka itu disebut *talun*. *Porlak* adalah ladang untuk menanam tumbuhan selain padi, atau penyebutan lain yang disetarakan dengan sebutan ini;

4. Area penggembalaan yang mencakup *jalangan* yaitu padang rumput untuk merumput ternak tanpa pengawasan, sementara *jampalan*, atau penyebutan lain yang disetarakan dengan sebutan ini, adalah untuk penggembalaan sapi, kambing, atau kuda yang ditambatkan;

5. Area pencadangan yang disebut dengan nama berlainan berdasarkan tujuan yang berbeda-beda: *hauma harajaon*, atau penyebutan lain yang disetarakan dengan sebutan ini, adalah area cadangan untuk mendirikan sawah hasil panen yang digunakan untuk menutupi biaya upacara penawaran di tingkat *bius* atau *bona;* hutan yang dicadangkan untuk kayu bakar disebut *tombak riperipe*; tanah yang layak untuk penggembalaan disebut *jalangan*; saluran tanah yang diperuntukkan bagi perluasan *huta* disebut *pangeahan* atau *tambatamba ni huta*; jika dicadangkan untuk pendatang baru atau yang baru menikah itu disebut *punsu tali*; sedangkan cadangan air disebut *mata mual*; dan

6. Daerah suci: saluran ini diyakini berada di sekitar roh dan jiwa nenek moyang yang mati yang disebut *parsombaonan*, *solobean*, *parbeguan*, dan *saba parhombanan*, atau penyebutan lain yang disetarakan dengan sebutan ini. Kuburan disebut *partangisan, parbanadi*, atau *udean*, atau penyebutan lain yang disetarakan dengan sebutan ini. Jika kuburan itu dimiliki oleh orang biasa maka disebut *partangisan hatopan*, sedangkan kuburan individu disebut *partangisan pangumpolan*, atau penyebutan lain yang disetarakan dengan sebutan ini. Saluran tanah di mana orang melakukan sembahyang khusus untuk menyembuhkan orang sakit dengan meditasi disebut *tano langlang* atau *parlanglanga*, atau penyebutan lain yang disetarakan dengan sebutan ini (Sjahrir-Pandjaitan *et al.* 2017).

Agar tidak terpaku dengan contoh dari Sumatera saja, mari kita lihat contoh lain dari Kalimantan Tengah, sebagaimana tersaji pada Tabel 14.1. Sebagaimana yang dapat kita lihat dengan jelas, ada

begitu banyak jenis obyek hak—lengkap dengan sebutan lokalnya sendiri-sendiri—yang terkait dengan hak-hak masyarakat adat setempat atas tanah. Begitu juga dengan (kemungkinan) subjek dan jenis haknya. Lagi-lagi kita akan menemukan subjek, objek, dan jenis hak (atas tanah) yang begitu beragam.[18]

TABEL 16.1
Sistem Tenurial MHA di Kalimantan Tengah (Draf Pergub Pedoman Pemetaan Wilayah Adat 2014)

Individu/keluarga	Lewu	Hak individu: personal atau keluarga (batih)
Individu/keluarga	Petak eka malan-manana satiar (daerah bantaran sungai di sekitar lewu)	Milik perorangan? Keluarga?
Lewu? Antarlewu? Suku besar? Suku kecil?	Rintis (tempat pemanenan hasil hutan nonkayu)	Hak komunal lewu? Antarlewu? Suku besar? Suku kecil?
Individu	Tangiran (pohon madu)	Hak individu (oleh penemu). Bagaimana dengan tanah di sekitarnya?
Lewu? Antarlewu? Suku besar? Suku kecil?	Sepan (mata air)	Hak komunal lewu? Antarlewu? Suku besar? Suku kecil?
Individu	Petak bahu (bekas ladang)	Hak individu
Individu atau 'warga lewu'?	Kaleka (bekas permukiman)	Hak individu atau hak komunal?
Lewu? Antarlewu? Suku besar? Suku kecil?	Pasahan raung dan pambak (kompleks permakaman)	Hak komunal
Lewu? Antarlewu? Suku besar? Suku kecil?	Petak rutas (hutan larangan)	Hak komunal
Lewu? Antarlewu? Suku besar? Suku kecil?	Tajahan (tempat keramat)	Hak komunal
Lewu? Antarlewu? Suku besar? Suku kecil?	Pahewan (hutan angker)	Hak komunal
Lewu? Antarlewu? Suku besar? Suku kecil?	Tawun elai (hutan tempat pembuang sial)	Hak komunal
Lewu? Antarlewu? Suku besar? Suku kecil?	Sengei, anak sungei, saka (anak sungai yang lebih kecil lagi)	Hak komunal
Lewu? Antarlewu? Suku besar? Suku kecil?	Tatas (kanal buatan)	Hak komunal

18. Sayangnya, sejauh data yang tersedia, kita tidak dapat merinci hubungan yang pasti antara satu objek hak dengan suatu subjek (apakah berhubungan dengan *lewu*, satuan permukiman berdasarkan garis genelogi dan teritorial, atau dengan suku kecil dan suku besar), dan juga jenis hak untuk masing-masing objek hak itu (apakah hak pribadi, komunal privat, atau komunal publik).

Di Sentani, Jayapura, ada hierarki *suku*, *kampung*, *ondofolo*, dan *khoselo* (Karuwai 2004). Bahkan ada yang mengatakan unit terkecil pemegang hak atas tanah adalah keluarga luas yang disebut *akona*. Dua unit yang disebut pertama bersifat publik, sedangkan selebihnya bersifat privat.

Pertanyaannya kemudian adalah, mengikuti logika hukum Putusan MK 35/2012, yang sejatinya mengukuhkan logika hukum yang terkandung pada Pasal 67 ayat (1) UUK 41/1999, apakah dibutuhkan satu peraturan daerah (perda) untuk setiap *kaum/buah gadang*, *suku*, ataupun *nagari*, agar masing-masing *pusako* (baca: harta kekayaan bersama yang berupa tanah ulayat) dapat diakui oleh negara sebagaimana dimaksudkan oleh Putusan MK 35/2012 itu? Demikian pula apakah perlu sebuah perda agar *bius*, *partolian*, *golat*, dan *huta*, *marga raja* berikut *marga boru*-nya agar tanah-tanah adat mereka diakui oleh negara, misalnya?

Perlu dicatat, sebagai ilustrasi, sebuah *nagari* bisa terbentuk bila sudah ada *urang ampek jinih* (ada sejumlah orang yang terbagi-bagi ke dalam empat *suku*). Agar bisa dikategorikan sebagai suatu "faksi" dari *suku* tertentu dalam pembentukan *nagari*, pada *suku* tertentu itu sudah terdapat beberapa *kaum* (rata-rata saat ini setiap *suku* di suatu *nagari* terdapat sekitar sepuluh *kaum*). Saat ini ada sekitar 800 *nagari*. Maka akan terdapat pula sekitar 3.200 *suku*, dan 32.000 *kaum*. Situasi yang kurang lebih sama juga terjadi dalam konteks tanah adat di dalam masyarakat Batak Toba, masyarakat Dayak di Kalimantan Tengah, dan Sentani.

Maka, jika jawaban atas pertanyaan di atas adalah "ya", maka bisa dibayangkan betapa sibuknya masyarakat adat dan pemerintah di negeri ini untuk memenuhi amanat konstitusi itu. Dengan kata lain, kebijakan yang ada saat ini terhalang pelaksanaannya karena begitu banyaknya produk hukum daerah yang harus dihasilkan. Bukankah itu sama saja dengan "membunuh" masyarakat adat?

Masalah kedua menyangkut kapasitas subjek hak untuk masuk ke dalam proses-proses politik demi menghasilkan produk peraturan hukum daerah yang disyaratkan. Seperti yang terjadi dalam masyarakat Batak Toba misalnya, susunan masyarakat adat yang memiliki kecakapan urusan publik semacam *bius* dan *huta* relatif telah memudar jika tidak dapat dikatakan telah hilang (Sjahrir-Pandjaitan *et al.* 2017).

Kecuali pada beberapa masyarakat adat yang dapat dikategorikan sebagai masyarakat tribal, atau oleh pemerintah disebut Komuntas Adat Terpencil, dalam konteks kelompok etnik dalam ukuran yang besar, susunan masyarakat adat yang memiliki kecakapan pengaturan publik ini mungkin hanya tersisa di beberapa

daerah saja. Di samping Minangkabau dan Bali (Windia 2018), masih terdapat juga di Maluku (Adhuri 2013; Matuankotta 2018); Sentani, Papua (Karuwai 2004); dan Manokwari, Papua Barat (Hammar 2011). Dalam kelompok etnik besar lain umumnya dapat dikatakan sudah memudar jika tidak dapat dikatakan sudah hilang.

Lebih dari itu, dalam masyarakat Batak Toba misalnya, sudah sejak awalnya penguasaan tanah berada dalam susunan masyarakat adat yang berdasarkan hubungan darah (*marga*) yang cakupannya sebatas keluarga luas saja. Bukan terletak pada susunan masyarakat adat yang berkecakapan publik. Hal yang sama juga terjadi di Sentani, Jayapura misalnya (Karuwai 2004). Bisa dibayangkan jika unit sosial ini dipaksa untuk terlibat dalam proses penyusunan produk hukum daerah yang disyaratkan itu.

Model pengakuan seperti yang ada saat ini tidak saja akan membebani pembiayaan pemerintah negara (pusat dan daerah), tetapi lebih-lebih lagi akan membebani masyarakat adat itu sendiri. Faktanya, dari belasan hutan adat yang telah diakui pemerintah hingga 2017 lalu, semua mengandalkan pendampingan organisasi masyarakat sipil yang mendapatkan dukungan dana dari luar negeri. Untuk memperoleh pengakuan beberapa hutan adat yang Surat Keputusannya diserahkan oleh Presiden Jokowi pada akhir 2016 misalnya, sejumlah organisasi masyarakat sipil, komunitas, didukung oleh berbagai lembaga donor, melakukan serangkaian kegiatan yang dibutuhkan. Dimulai dengan kegiatan-kegiatan riset dan seminar hasil riset, proses pengajuan permohonan, dan ditutup dengan kegiatan verifikasi dan validasi yang dilakukan oleh pihak Direktorat PKTHA, Kementerian LHK (lihat HuMA 2018).

Serangkaian kegiatan tersebut tentu saja membutuhkan waktu yang tidak cepat. Berkisar antara enam bulan hingga dua tahun. Bisa dibayangkan berapa anggaran yang dibutuhkan. Menurut informasi setengah resmi, biaya yang dibutuhkan untuk melahirkan suatu perda penetapan hutan adat tersebut, mulai dari penetapan subjek melalui perda hingga verifikasi dan validasi oleh Kementerian LHK, berkisar antara Rp200.000.000 hingga Rp2.000.000.000.[19]

Hambatan ketiga menyangkut persoalan kualitas, dalam arti akumulasi pengetahuan aparatur pemerintahan di tingkat daerah tentang subjek dan objek tanah/hutan adat di wilayah kerjanya. Jika diamati puluhan perda yang bermaksud mengatur pengakuan hak-hak masyarakat adat di daerah yang bersangkutan, hanya sedikit yang memuat rincian subjek dan objek hak masyarakat adat yang akan diakui oleh perda yang bersangkutan. Dengan kata lain, aparatur pemerintahan di tingkat daerah itu banyak yang mengalami *ethnographic illetaracy* (buta huruf etnografi) terkait hak-hak masyarakat adat di wilayah kerjanya. Tidak terkecuali tentang sistem penguasaan tanah adat.

19. Komunikasi pribadi dengan berbagai sumber.

Peluang Penyelesaian oleh Pemerintah Daerah

Dari uraian tentang beberapa kebijakan berkaitan dengan pengakuan hak dan keberadaan masyarakat adat sebagaimana telah dibahas di atas, terlihat jelas pentingnya peran pemerintah daerah, baik provinsi maupun kabupaten/kota. Pada dasarnya, ini bukanlah hal baru, karena sudah ada preseden sebelumnya. Dalam UUPA 5/1960 Pasal 2 ayat (4) malah sudah sejak awal dinyatakan bahwa "Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah." Amanat ini sempat dioperasionalisasikan pada Permen Agaria 5/1999.

Pada masa-masa berikutnya, sebagaimana diketahui, hak dan keberadaan masyarakat adat juga telah diatur dalam konteks pengelolaan dan perlindungan lingkungan hidup sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Pengelolaan dan Perlindungan Lingkungan Hidup (UUPPLH 32/2009). Sebagaimana diatur pada Pasal 63 ayat (1), huruf t), tugas dan wewenang Pemerintah (Pusat) adalah menetapkan kebijakan mengenai tata cara pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat, kearifan lokal, dan hak masyarakat hukum adat yang terkait dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

Selanjutnya, pada Pasal 63 ayat (2), huruf n), disebutkan bahwa Pemerintah Provinsi menetapkan kebijakan mengenai tata cara pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat, kearifan lokal, dan hak masyarakat hukum adat yang terkait dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup pada tingkat provinsi.

Adapun pada Pasal 63 ayat (3) huruf k), disebutkan bahwa pemerintah kabupaten/kota melaksanakan kebijakan mengenai tata cara pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat, kearifan lokal, dan hak masyarakat hukum adat yang terkait dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup pada tingkat kabupaten/kota.

Ihwal yang berkaitan dengan pengakuan hak dan keberadaan masyarakat adat ini muncul pula pada UU 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah (UUPD 23/204). Hal itu terlihat dalam (Butir M) "Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Pemberdayaan Masyarakat dan Desa", dan lebih jelas lagi dalam (Butir K) "Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Lingkungan Hidup".

Pada Butir M, subbagian "Lembaga Kemasyarakatan, Lembaga Adat, dan Masyarakat Hukum Adat", Pusat melakukan pemberdayaan kemasyarakatan yang bergerak di pemberdayaan desa tingkat nasional; provinsi melakukan pemberdayaan kemasyarakatan yang bergerak di bidang pemberdayaan lembaga adat tingkat Daerah provinsi serta pemberdayaan masyarakat hukum adat yang masya-

rakat pelakunya hukum adat yang sama berada di lintas Daerah kabupaten/kota; sedangkan kabupaten/kota melakukan "a. Pemberdayaan lembaga kemasyarakatan yang bergerak di bidang pemberdayaan Desa dan lembaga adat tingkat Daerah kabupaten/kota dan pemberdayaan masyarakat hukum adat yang masyarakat pelakunya hukum adat yang sama dalam Daerah kabupaten/kota; dan b. Pemberdayaan lembaga kemasyarakatan dan lembaga adat tingkat Desa."

Dalam pada itu, dalam (Butir K) "Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Lingkungan Hidup", dalam subbidang "Pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat (MHA), kearifan lokal dan hak MHA yang terkait dengan PPLH", disebutkan bahwa Pemerintah Pusat melakukan "a. Penetapan pengakuan MHA; kearifan lokal atau pengetahuan tradisional dan hak MHA terkait dengan PPLH yang berada di 2 (dua) atau lebih Daerah provinsi; dan b. Peningkatan kapasitas MHA, kearifan lokal atau pengetahuan tradisional dan hak MHA terkait dengan PPLH yang berada di 2 (dua) atau lebih Daerah provinsi." Pemerintah Provinsi melakukan "a. Penetapan pengakuan MHA, kearifan lokal atau pengetahuan tradisional dan hak kearifan lokal atau pengetahuan tradisional dan hak MHA terkait dengan PPLH yang berada di dua atau lebih Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi; dan b. Peningkatan kapasitas MHA, kearifan lokal atau pengetahuan tradisional dan hak kearifan lokal atau pengetahuan tradisional dan hak MHA terkait dengan PPLH yang berada di dua atau lebih." Adapun peran Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota disebutkan "a. Penetapan pengakuan MHA, kearifan lokal atau pengetahuan tradisional dan hak kearifan lokal atau pengetahuan tradisional dan hak MHA terkait dengan PPLH yang berada di Daerah kabupaten/kota; b. Peningkatan kapasitas MHA, kearifan lokal atau pengetahuan tradisional dan hak kearifan lokal atau pengetahuan tradisional dan hak MHA terkait dengan PPLH yang berada di Daerah kabupaten/kota."

Jika mencermati norma-norma yang terkandung dalam UUPPLH 32/2009, dapatlah dikatakan bahwa peran pemerintah pusat dan provinsi adalah menetapkan kebijakan, sedangkan kabupaten/kota melaksanakan kebijakan yang dimaksud. Adapun pembagian kewenangan yang diatur dalam UUPD 23/2014 pada dasarnya mengatur kewenangan yang sama dalam lingkup jurisdiksi wilayah pemerintahan yang berbeda.

Sampai tingkat tertentu, pengaturan sebagaimana yang diatur oleh UU PPLH 32/2009, khususnya tentang peran Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, dapat digunakan untuk menetapkan keberadaan masyarakat adat sebagaimana yang diamanatkan oleh peraturan

perundang-undangan terkait pengakuan tanah dan hutan pasca-Putusan MK 35/2012. Demikian pula dengan pengaturan yang ada pada UUPD 23/2014.

Persoalan yang belum terjawab adalah bagaimana caranya berbagai kebijakan dari tingkat pusat itu segera dapat menemukan subjeknya di tingkat daerah, sebagaimana yang telah ditunjukkan dalam beberapa kasus, realitas lapangannya demikian kompleks situasinya? Lebih dari itu, para pihak juga harus tahu pula bahwa susunan masyarakat adat itu tidaklah tunggal sebagaimana selama ini diasumsikan. Susunan masyarakat adat itu tidaklah anonim, masing-masing memiliki nama lokal dan/atau nama lapangannya.

Diperlukan upaya khusus agar nama-nama itu muncul ke permukaan dan menjadi subjek yang akan diatur dalam kebijakan yang dibutuhkan itu. Jangan sampai terjadi lagi pengalaman yang banyak terjadi selama ini, di mana setelah ditetapkan suatu peraturan daerah tentang pengakuan dan pelindungan masyarakat adat di wilayah tertentu, namun kebijakan itu tidak operasional karena peraturan daerah dimaksud masih sekadar mengandung defenisi masyarakat adat dan gagal menunjukkan siapa dan/atau susunan masyarakat seperti apa yang dimaksud dengan masyarakat adat di dalam peraturan daerah itu.[20]

Untuk itulah, perlu terobosan untuk mengatasi persoalan dan/atau hambatan-hambatan ini. Terobosan itu dapat dilakukan melalui pemberlakuan "Peraturan Daerah tentang Tata Cara Pengakuan Hak Masyarakat Adat Atas Tanah". Salah satu contoh kasus terobosan strategi pengakuan hak masyarakat adat semacam ini pernah terjadi dalam kasus Peraturan Daerah Kabupaten Lebak Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pengakuan, Perlindungan, dan Pemberdayaan Masyarakat Hukum Adat Kasepuhan. Dalam kasus di Kabupaten Lebak itu, melalui sebuah perda, sejumlah kesatuan masyarakat (hukum) adat yang disebut di daerah itu sebagai *kasepuhan* ditetapkan keberadaannya. Perda MHA Lebak ini mirip dengan Perda Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 tentang Desa Pakraman, yang kemudian menjadi dasar Kementerian ATR/BPN untuk mengeluarkan Keputusan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 276/Kep 19.2/X/2017 tentang Penunjukan Desa Pakraman di Provinsi Bali Sebagai Subjek Hak Kepemilikan Bersama (Komunal) Atas Tanah.

Namun demikian, "Jalan Bali" dan/atau "Jalan Lebak" ini, sebut saja begitu, mengandung dua risiko sekaligus kerumitan yang akan dihadapi di tingkat pelaksanaan. Risiko pertama, jika dapat dikatakan begitu, adalah bahwa kedua kasus tersebut mengandaikan keberadaan *desa pekraman* dan/atau *kasepuhan* itu tetap adanya.

20. Lihat Zakaria (2015).

Padahal, masyarakat adat tidaklah imun dari perubahan. Hal ini ditandai oleh jumlah *desa pekraman*, misalnya, yang berubah dari waktu ke waktu. Seperti juga terjadi dalam kasus jumlah *nagari* di Sumatera Barat. Penetapan keberadaan subjek yang bersangkutan seperti menutup munculnya subjek hak baru di belakangan hari.

Risiko kedua lebih rumit dari risiko pertama. Yakni, kedua jalan itu mengandaikan bahwa dengan pengakuan keberadaan *desa pekaraman* dan/atau *kasepuhan* maka seluruh hak yang melekat padanya dengan sendirinya terakui. Untuk kasus *kasepuhan*, boleh jadi asumsi itu benar adanya. Namun, jika logika itu dibawa ke Ranah Minang, situasinya boleh jadi tidak sesuai atau tidak cukup. Sebab, subjek hak atas *ulayat nagari*, *ulayat suku*, dan *ulayat kaum* berbeda satu sama lainnya. Masing-masing memiliki organisasi kepengurusannya tersendiri.

Logika dimaksud makin tidak sesuai lagi jika dibawa ke dalam konteks masyarakat Batak Toba. Sebagaimana ditemukan oleh Pandjaitan-Sjahrir *et al.* (2017), kelembagaan masyarakat adat yang memiliki otoritas publik yang dikenal oleh masyarakat yang bersangkutan, yakni *huta* dan/atau *bius*, layaknya *kasepuhan* (Sunda), *desa pekaraman* (Bali), dan *nagari* (Minangkabau), tidak lagi hadir secara merata. Kalaupun masih ada yang eksis dalam kehidupan masyarakat sehari-hari, otoritas kepublikannya relatif telah memudar. Lebih dari itu, hak masyarakat adat yang bersangkutan atas tanah misalnya, pada dasarnya tidak lagi—kalaupun pernah—berhubungan dengan keberadaan *huta* dan/atau *bius*, melainkan berhubungan langsung dengan keberadaan suatu *marga* tertentu yang memiliki status *marga raja* atas sebidang tanah adat dimaksud.[21]

Dalam konteks demikian, tentu saja, mengumpulkan pengetahuan tentang seluruh *marga*, baik yang berstatus *marga raja* maupun *marga boru*, yang memiliki hak atas tanah di daerah itu dan ditetapkan secara sekaligus dalam sebuah peraturan, tidak mungkin untuk dilakukan. Hal yang sama juga berlaku dalam kasus *kaum* dan *suku* di dalam masyarakat Minangkabau. Pemerintah provinsi ataupun kabupaten/kota tidak akan sanggup—kalaupun masih ada gunanya—untuk mendata jumlah *marga raja*, *marga boru*, *kaum*, dan *suku* itu.

Oleh sebab itu, yang diperlukan kemudian adalah kebijakan yang dapat menampung proses pendaftaran objek hak, dalam hal ini adalah hak atas tanah (termasuk yang selama ini disebutkan berada dalam kawasan hutan), yang terbuka sepanjang waktu. Dan dalam pendaftaran itu pun, karena subjek dan objek hak sudah dinyatakan secara tegas dalam peraturan daerah yang bersangkutan, tidak pula perlu ditetapkan sebelum pendaftaran haknya. Benar atau tidak-

21. *Marga* adalah pengelompokan sosial berdasarkan hubungan genealogis seturut garis keturunan ayah. Dalam konteks penguasaan atas tanah secara adat, penguasaan marga yang bersangkutan dibatasi pada suatu *bona pasogit* (kampung asal-usul) tertentu. Oleh sebab itu, misalnya, tidak semua warga *marga* Simbolon dapat menguasai tanah yang sama, melainkan hanya keturunan Simbolon yang memiliki *bona pasogit* yang memiliki hak bersama atas tanah di *bona pasogit*-nya itu. Dengan demikian, misalnya, warga *marga* Simbolon yang berasal dari kampung X sebagai *bona pasogit*-nya, hanya berhak atas tanah-tanah di kampung X itu, dan tidak memiliki hak atas tanah yang dikuasai oleh *marga* Simbolon yang lain yang berada di kampung Y.

nya suatu klaim cukup dilakukan dengan penandatangan berita acara para pihak yang disaksikan oleh pejabat yang berwenang dalam urusan ini.

Perpektif yang pernah diatur Permen Agraria 5/1999, sebagaimana telah ditindaklanjuti di Sumatera Barat[22] dan Riau[23], terlepas dari kelemahan pada isi kebijakan atau pelaksanaannya, mungkin perlu dibangkitkan kembali. Sebagaimana pernah diatur oleh Permen Agraria 5/1999, BAB III, PENENTUAN MASIH ADANYA HAK ULAYAT DAN PENGATURAN LEBIH LANJUT MENGENAI TANAH ULAYAT YANG BERSANGKUTAN, pada Pasal 5 disebutkan bahwa "(1) Penelitian dan penentuan masih adanya hak ulayat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dilakukan oleh Pemerintah Daerah dengan mengikutsertakan para pakar hukum adat, masyarakat hukum adat yang ada di daerah yang bersangkutan, Lembaga Swadaya Masyarakat dan instansi-instansi yang mengelola sumber daya alam"; dan "(2) Keberadaan tanah ulayat masyarakat hukum adat yang masih ada sebagaimana dimaksud pada ayat 1 dinyatakan dalam peta dasar pendaftaran tanah dengan membubuhkan suatu tanda kartografi dan, apabila memungkinkan, menggambarkan batas-batasnya serta mencatatnya dalam daftar tanah."

Pada akhirnya, sebagaimana diatur dalam Pasal 6, "Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan Pasal 5 diatur dengan Peraturan Daerah yang bersangkutan." Pesan sebagaimana dimaksudkan oleh Pasal 6 Permen Agraria 5/1999 ini adalah ruang yang bisa dioptimalkan oleh masing-masing pemda untuk mengatasi masalah pengakuan hak masyarakat di daerahnya.

Penutup

Sebagai penutup, berikut akan dirincikan isi dan langkah-langkah penyusunan Peraturan Daerah tentang Tata Cara Pengakuan dan Pendaftaran Tanah Adat tersebut. Sesuai dengan kebutuhan, maka perda dimaksud terutama sekali berisikan tentang rincian subjek dan objek yang dapat dikategorikan sebagai susunan masyarakat adat dan tanah adat di daerah yang bersangkutan. Hal ini bisa dilakukan melalui suatu kajian etnografi tanah adat.[24]

Pada intinya, kajian etnografi tanah adat itu bertujuan untuk, merujuk pada Franz von Benda-Beckmann (2000) dan Kebeet von Benda-Beckmann (2000), mengungkap tiga tema permasalahan yang perlu dipahami. Masing-masing adalah:

22. Lihat Perda Provinsi Sumatera Barat Nomor 16 Tahun 2008 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya.

23. Lihat Perda Kabupaten Kampar Nomor 12 Tahun 1999 tentang Hak Tanah Ulayat.

24. Sekedar salah satu rujukan, silahkan lihat contoh dalam tautan berikut: https://www.academia.edu/29405777/Etnografi_Tanah_Adat_Konsep-Konsep_Dasar_dan_Pedoman_Kajian_Lapangan. Bandingkan dengan Safitri dan Uliyah (2014).

1. Hubungan-hubungan sosial yang berkaitan dengan properti[25] dan pewarisan,[26] atau secara umum dapat disebut sebagai sistem tenurial oleh pedoman ini;

2. Penanganan sengketa atas hal-hal yang berhubungan dengan properti dan pewarisannya itu; dan

3. Aspek-aspek politik dari organisasi komunitas yang terkait kepada kedua tema pertama, yakni hal-hal yang terkait dengan sistem pemerintahan di wilayah dan/atau ulayat tertentu.[27]

Jika dimungkinkan, perda dimaksud juga diberi kewenangan untuk melaksanakan pendaftaran hak atas tanah dan hutan sebagaimana telah dimungkinkan oleh berbagai kebijakan dari tingkat pusat yang telah dibahas dalam tulisan ini. Dengan demikian, melalui kebijakan ini, dimungkinkan pula penyederhanaan proses, dalam arti proses pengakuan dan perlindungan hak masyarakat adat itu tidak lagi berada di pusat melainkan cukup berhenti di tingkat daerah. Pusat cukup melakukan supervisi, baik dalam proses penyusunan kebijakan dimaksud maupun dalam proses implementasinya.

Dengan demikian, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pembentukan peraturan perundang-undangan yang berlaku, langkah-langkah yang harus ditempuh adalah sebagai berikut:

1. Kajian Kerangka Hukum Pendukung di Tingkat Nasional;

2. Studi Etnografi Tanah Adat;

3. Penyusunan Naskah Akademik, dengan Ruang Lingkup Pengaturan:
   a. Landasan Hukum
   b. Rincian Obyek dan Subyek Hak Atas Tanah Adat
   c. Kelembagaan
   d. Pendanaan
   e. Mekanisme Penyelesaian Sengketa

4. Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Tata Cara Pengakuan dan Pendaftaran Tanah Adat •

25. Beberapa penulis menggunakan istilah *tenure* dan *property* secara bergantian untuk suatu maksud yang sama, yaitu menunjukkan relasi sosial yang berkaitan dengan kepemilikan atau penguasaan atas suatu objek atau benda. Istilah *property* adalah peristilhan yang awalnya lebih lazim digunakan oleh para praktisi hukum, khususnya di Barat, untuk menunjukkan konsep kepemilikan seseorang atas sesuatu. Di kemudian hari, para ilmuwan hukum, khususnya mereka yang menelaah persoalan sosial serta bersama peneliti sosial lainnya menggunakan juga peristilahan ini untuk menunjukkan kepemilikan yang tidak saja bersifat individual tapi juga komunal. Lihat Afiff *et.al.* (2005). Ulasan yang lebih dalam tentang konsep properti, periksalah Franz von Benda-Beckmann (2000).

26. Pewarisan adalah suatu mekanisme peralihan hak. Biasanya di antara para pihak yang terikat pertalian darah. Menurut Franz von Benda-Beckmann (2000: 47), pewarisan merujuk pada proses-proses sosial yang terjadi setelah kematian seseorang, dan berkenaan dengan properti yang dipegangnya semasa hidup, dan pada konsep-konsep kognitif dan normatif yang merujuk pada proses-proses ini.

27. Lebih lajut lihat Franz von Benda-Beckmann (2000).

LAMPIRAN
Daftar Undang-Undang yang Bersinggungan dengan Hak Masyarakat Adat

1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Dasar Pokok-Pokok Agraria
2. Undang-Undang PNPS 1 Tahun 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama
3. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Kehutanan, kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan
4. Undang-Undang Pertambangan Nomor 11 Tahun 1967 tentang Pertambangan, kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara
5. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan
6. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 74 tentang Pengairan
7. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup, kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Penfelolaan Lingkungan Hidup
8. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi dan Keanekaragaman Hayati dan Ekosistemnya
9. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1992 tentang Kependudukan dan Keluarga Sejahtera
10. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1994 tentang Pengesahan Konvensi Kerangka Kerja PBB Mengenai Perubahan Iklim
11. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia
12. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua
13. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi
14. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional
15. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2003 tentang Panas Bumi
16. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi
17. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional
18. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh
19. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2006 tentang Penataan Ruang
20. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Daerah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil
21. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara

22. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis
23. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan
24. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004, kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perikanan
25. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial
26. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan
27. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani
28. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa
29. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah
30. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta
31. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan
32. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2016 tentang Hak Paten
33. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2017 tentang Pemajuan Kebudayaan

Pustaka

ADHURI, D.S. 2013. "Selling the Sea, Fishing for Power: A Study of Conflict over Marine Tenure in Kei Islands, Eastern Indonesia." Asia-Pacific Environment Monograph No. 8. Canbera: ANU E Press.

AFIFF, S., I. NIRWANA, dan S.R.M. HERAWATI. 2005. *Meneliti dan Manulis untuk Perubahan. Studi Kasus Masalah Tenurial Tanah dan Sumber-Sumber Alam.* Yogyakarta: KARSA dan Yayasan Kemala.

ALIANSI MASYARAKAT ADAT NUSANTARA (AMAN). 2011. "Naskah Akademik untuk Penyusunan Rencana Undang-Undang Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Adat." Jakarta: AMAN.

ARIZONA, Y., penyunting. 2010. *Antara Teks dan Konteks. Dinamika Pengakuan Hukum Terhadap Hak Masyarakat Adat Atas Sumberdaya Alam di Indonesia.* Jakarta: HuMa.

___. 2010. "Satu Dekade Legislasi Masyarakat Adat: Trend Legislasi Nasional Tentang Keberadaan dan Hak-Hak Masyarakat Adat Atas Sumberdaya Alam di Indonesia (1999–2009)." Dalam *Antara Teks dan Konteks. Dinamika Pengakuan Hukum Terhadap Hak Masyarakat Adat Atas Sumberdaya Alam di Indonesia*, disunting oleh Y. ARIZONA. Jakarta: HuMa.

BENDA-BECKMANN, F. 2000. *Properti dan Kesinambungan Sosial.* Jakarta: Grasindo dan Perwakilan KITLV.

BENDA-BECKMANN, KEEBET VON. 2000. *Goyahnya Tangga Menuju Mufakat: Peradilan Nagari dan Pengadilan Negeri di Minangkabau.* Jakarta: Grasindo dan Perwakilan KITLV.

BENDA-BECKMANN, F. dan KEEBET VON BENDA-BECKMANN. 2012. *Political and Legal Transformations of an Indonesia Polity: The Nagari from Colonisation to Decentralisation.* Cambridge (Inggris): Cambridge University Press.

HAMMAR, R.K.R. 2011. "Implikasi Penataan Ruang Terhadap Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat di Kabupaten Manokwari Propinsi Papua Barat." Disertasi di Program Pascasarjana Fakultas Hukum, Universitas Gadjah Mada.

KARUWAI, G. 2004. "Tanah Adat dan Potensi Konflik dalam Komuniti Adat: Studi Kasus pada Masyarakat Adat Sentani, Kabupaten Jayapura, Provinsi Papua." Tesis di Program Pascasarjana Ilmu Kesejateraan Sosial, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia.

KOMNAS HAM. 2016. "Inkuiri Nasional KOMNAS HAM Tahun 2016. Konflik Agraria Masyarakat Hukum Adat Atas Wilayah- nya di Kawasan Hutan." Jakarta: Komnas HAM.

MANCAYO, A.S. dan N. FIRMANSYAH. 2014. *Mengenal Pilihan-pilihan Hukum Daerah untuk Pengakuan Masyarakat Adat. Kiat-kiat Praktis bagi Pendamping Hukum Rakyat (PHR), Masyarakat Sipil (Pelaku Advokasi), dan Pemimpin Masyarakat Adat.* Jakarta: HuMa.

MATUANKOTTA, J.K. 2018. Pentingnya Pemahaman Terhadap Hak-Hak Masyarakat Adat di Maluku." Materi disampaikan pada Uji Sahih Draft Rancangan Undang-Undang Tentang Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Adat, diselenggarakan oleh DPD RI dan Fakultas Hukum Unpatti di Ambon, 19 Maret 2018.

HUMA. 21018. "Agenda Percepatan Penetapan Hutan Adat: Academic Paper." Kertas Kerja untuk Rapat Koordinasi dengan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Jakarta, 19 Maret 2018.

RACHMAN, N.F. *et al.* 2012. "Kajian Kritis Atas Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Permasalahan Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat." Kertas Kerja Epsitema No. 01/2012. Jakarta: Epistema Institute.

ROEWIASTOETI, M.R. 2014. "Dampak Sosial Politik Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012." *WACANA (Jurnal Transformasi Sosial)* 16 (33): 49–59.

RUWIASTUTI, M.R., N. FAUZI, dan D. BACHRIADI D., penyunting. 1997. *Penghancuran Hak Masyarakat Adat atas Tanah. Sistem Penguasaan Tanah Masyarakat Adat dan Hukum Agraria.* Jakarta: Konsorsium Pembaruan Agraria dan INPI–PACT.

SAFITRI, M.A. 2014. "Pilihan-Pilihan Hukum dan Kelembagaan untuk Implementasi Putusan MK 35/2012 Secara Realistik." Materi presentasi pada lokakarya tentang Putusan MK 35/2012, Bogor, 11 Agustus 2014.

SAFITRI, M.A. dan L. ULIYAH. 2014. *Adat dan Pemerintah Daerah: Panduan Penyusunan Produk Hukum Daerah untuk Pengakuan dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat.* Jakarta: Epsitema Institute.

SIRAIT, M. *et al.* 2005. "Refleksi Pengembangan Metodologi Identifikasi Masyarakat Adat dan Wilayah Adat Secara Partisipatif di Kabupaten Kutai Barat, Kalimantan Timur." Dalam *Tanah Masih di Langit: Penyelesaian Masalah Penguasaan Tanah dan Kekayaan Alam di Indonesia yang Tak Kunjung Tuntas di Era Reformasi*, disusun oleh KPA. Jakarta: Yayasan Kemala dan the Ford Foundation.

SJAHRIR-PANDJAITAN, K. *et al.* 2017. "Etnografi Tanah Adat di Kabupaten Humbang Hasundutan." Laporan penelitian. Kerjasama Yayasan Sjahrir dan Pusat Kajian Etnografi Hak Komunitas Adat.

SUMARDJONO, S.M.W. 2008a. "Kedudukan Hak Ulayat dan Pengaturannya dalam Berbagai Peraturan Perundang-Undangan." Dalam *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, ditulis oleh M.S.W. SUMARDJONO. Jakarta: Kompas.

___. 2008b. "Kasus-Kasus Pertanahan Menyangkut Tanah Ulayat dalam Pembangunan di Papua." Dalam *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, ditulis oleh M.S.W. SUMARDJONO. Jakarta: Kompas.

THONTOWI, J. 2015. "Pengaturan Masyarakat Hukum Adat dan Implementasi Perlindungan Hak-Hak Tradisionalnya." *Pandecta* 10: 1.

WARMAN, K. Tanpa tahun. "Peta Perundang-Undangan Tentang Pengakuan Hak Masyarakat Hukum Adat."

___. 2010. *Hukum Agraria dalam Masyarakat Majemuk: Dinamika Interaksi Hukum Adat dan Hukum Negara di Sumatera barat.* Jakarta: HuMa, Van Vollenhoven Institute, dan KITLV.

WINDIA, W.P. 2018. "Pelestarian Tanah Adat dalam Masyarakat Adat: Perspektif Budaya Bali." Materi presentasi pada "Sosialisasi Tanah Adat Ulayat", diselenggarakan oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertahanan Nasional, Denpasar, Bali, 3–5 September 2018.

ZAKARIA, R.Y. 2000. *Abih Tandeh: Masyarakat Desa di Bawah Rezim Orde Baru.* Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (Elsam).

___. 2012. "Makna Amandemen Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 bagi Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Adat di Indonesia." Makalah dipresentasikan pada Konferensi Nasional dan Dialog dalam memperingati Satu Dekade Amandemen UUD 1945 dengan tema "Negara Hukum ke Mana Akan Melangkah?", Jakarta, 9–10 Oktober 2012.

___. 2014. "Kriteria Masyarakat (Hukum) Adat dan Potensi Implikasinya Terhadap Perebutan Sumber Daya Hutan Pasca-Putusan MK Nomor 35/PUU-X/2012: Studi Kasus Kabupaten Kutai Barat, Kalimantan Timur." *WACANA (Jurnal Transformasi Sosial)* 16 (33): 99–135.

___. 2015. “Menggagas Kebijakan Daerah Tentang Pengakuan dan Perlindungan Hak-Hak Masyarakat (Hukum) Adat yang Lebih Operasional.” Makalah dipresentasikan pada Lokakarya Dua Hari “Forum Lingkar Belajar Bersama Reforma Agraria (Forum LiBBRA), Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN)” bertajuk “Penyelesaian Permasalahan Sengketa dan Konflik Hak Atas Tanah di Kawasan Kehutanan dan Perkebunan”. Yogyakarta, 3–4 Juni 2015. Dapat diakses pada https://www.academia.edu/12392678/Menggagas_Kebijakan_Daerah_tentang_Pengakuan_dan_Perlindungan_Hak-hak_Masyarakat_Hukum_Adat_yang_Lebih_Operasional.

___. 2018. “Dinamika Pengakuan Hak Masyarakat Adat dalam Jeratan Warisan Hukum Kolonial dan Perubahan Sosial.” Sintesis beberapa hasil penelitian lapangan yang disampaikan pada diskusi yang diselenggarakan Sekretariat Reforma Agraria dan Perhutanan Sosial, Jakarta, 17 Mei 2018. Dapat diakses pada https://www.academia.edu/37255639/Dinamika_Pengakuan_Hak_Masyarakat_Adat_dalam_Jeratan_Hukum_Warisan_Kolonial_dan_Perubahan_Sosial.

___. 2019. *Etnografi Tanah Adat: Konsep-Konsep Pokok dan Pedoman Kajian Lapangan*. Bandung: Agrarian Resources Center dan Pusat Kajian Etnografi Hak Komunitas Adat.

BAGIAN IX

MENGKRITISI KEBIJAKAN REFORMA AGRARIA DAN PERHUTANAN SOSIAL

17

Pembaruan Kelembagaan dalam Kebijakan Reforma Agraria

AHMAD NASHIH LUTHFI

Pendahuluan

BABAK baru kebijakan reforma agraria di Indonesia dimulai dengan terpilihnya Joko Widodo sebagai Presiden dan Jusuf Kalla sebagai Wakil Presiden pada 2014. Dalam Sembilan Agenda Prioritas pemerintahan baru ini, atau yang dikenal sebagai Nawacita, dimuat agenda reforma agraria dan strategi pembangunan Indonesia dari pinggiran yang dimulai dari daerah dan desa. Poin keempat dalam Nawacita mencantumkan pembenahan agraria berupa "Menjamin kepastian hukum hak kepemilikan tanah, penyelesaian sengketa tanah dan menentang kriminalisasi penuntutan kembali hak tanah masyarakat." Lalu, poin kelima Nawacita menyatakan "mendorong landreform dan program kepemilikan tanah 9 juta ha" dalam rangka meningkatkan kualitas hidup manusia Indonesia.

Kedua poin Nawacita di atas selanjutnya diterjemahkan ke dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015–2019. Dokumen ini menyatakan bahwa pemerintahan Jokowi-JK akan "mendorong land reform dan program kepemilikan tanah seluas 9 Juta Ha." Program tersebut bertujuan agar setiap warga negara memiliki kesempatan untuk memiliki tanah sebagai tempat menetap atau sebagai tempat memperoleh sumber penghidupan secara layak.

Komitmen itu ditindaklanjuti dengan lahirnya Perpres Nomor 45 Tahun 2016 tentang Rencana Kerja Pemerintah Tahun (RKP) 2017. Di dalam RKP 2017 ini, reforma agraria menjadi salah satu prioritas nasional yang dijalankan pemerintah pusat hingga daerah melalui kesatuan enam aspek berikut ini: (1) Penguatan Kerangka Regulasi dan Penyelesaian Konflik Agraria; (2) Penataan Penguasaan dan Pemilikan Tanah Objek Reforma Agraria; (3) Kepastian Hukum dan Legalisasi Hak atas Tanah Objek Reforma Agraria; (4) Pemberdayaan Masyarakat dalam Penggunaan, Pemanfaatan dan Produksi atas Tanah Objek Reforma Agraria; (5) Pengalokasian Sumber Daya Hutan untuk Dikelola oleh Masyarakat; serta (6) Kelembagaan Pelaksana Reforma Agraria Pusat dan Daerah (Kantor Staf Presiden 2017).

Program-program prioritas pelaksanaan reforma agraria dilaksanakan oleh masing-masing kementerian dan lembaga pemerintah maupun bekerjasama secara sinergis dan lintas sektor, serta

dikendalikan dan dikoordinasikan oleh Kantor Staf Presiden (KSP) bersama Kementerian Koordinator Perekonomian. Pelaksanaan reforma agraria dikendalikan oleh KSP sebagaimana diatur dalam Perpres Nomor 26 Tahun 2015 tentang Kantor Staf Presiden.

Sebagaimana disebutkan dalam perpres tersebut, pelaksanaan reforma agraria ini menyasar empat kategori tanah: (1) tanah-tanah legalisasi aset yang menjadi objek dan sekaligus arena pertentangan klaim antara kelompok masyarakat dengan pihak perusahaan dan instansi pemerintah serta tanah-tanah yang sudah dikuasai masyarakat namun kepastian hukumnya belum diperoleh mereka sebagai penyandang hak; (2) Tanah Objek Reforma Agraria (TORA) untuk diredistribusikan kepada kelompok masyarakat miskin pedesaan; (3) hutan negara yang dialokasikan untuk desa dan masyarakat desa melalui skema-skema hutan adat dan perhutanan sosial termasuk Hutan Kemasyarakatan (HKm), Hutan Desa (HD), Hutan Tanaman Rakyat (HTR), dan sebagainya; dan (4) pengelolaan dan pengadaan lahan aset desa untuk diusahakan oleh rumah tangga petani miskin secara bersama.

Kebijakan reforma agraria idealnya dirancang untuk menyelesaikan beberapa kegawatan permasalahan agraria sebagai berikut. *Pertama,* penelantaran tanah bekas hak utamanya HGU dan meluasnya konflik agraria. Kedua hal ini menyumbang dan mengindikasikan ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah di Indonesia yang menuntut pelaksanaan kebijakan reforma agraria. *Kedua*, kesulitan memperolah akses (*inaccessibility*) tanah di dalam kawasan hutan, sementara jumlah penduduk yang berada di dalamnya sangatlah besar dan telah mengakses tanah dengan berbagai jenis penguasaan (sebagaimana nanti diuraikan dalam persoalan di Kabupaten Sigi). Kondisi inaksesibilitas itu melahirkan kerawanan *ketiga*, yakni kriminalisasi penduduk di dalam kawasan hutan. Persepsi kegawatan permasalahan agraria ini berbeda dari persepsi Kementerian ATR/BPN yang menganggap bahwa kegentingannya terdapat pada ketakpastian hukum hak atas tanah, sehingga diperlukan pendaftaran tanah (sertifikasi).

Artikel ini merupakan telaah atas perkembangan kebijakan reforma agraria, khususnya dua aspek dari keenam aspek di atas, yakni (1) penataan TORA serta legalitasnya dan (2) kelembagaan reforma agraria. Hal terakhir ini menitikberatkan pada aspek kelembagaan yang dirancang dalam kebijakan reforma agraria, baik yang bersifat vertikal (pemerintah pusat hingga daerah) maupun yang bersifat sektoral (antar-kementerian dan lembaga yang terkait). Telaah ini untuk mengetahui seberapa jauh sesungguhnya kebijakan reforma agraria ditempatkan sebagai agenda prioritas pemerintah

yang bersifat integratif di dalam pengentasan kemiskinan dan terwujudnya keadilan agraria.

Melalui penelitian kualitatif dengan mengambil pendekatan rezim kebijakan (*policy regime*) (Wilson 2000), artikel ini menelaah kelembagaan dan pelaksanaan reforma agraria di aras nasional disertai kajian lapangan di Kabupaten Sigi, Sulawesi Tengah untuk memberi ilustrasi dinamika hubungan antara masyarakat sipil dan negara di dalam kebijakan tersebut.

Pendekatan Kelembagaan

Pembangunan kelembagaan menjadi wujud dan ukuran dari tekad penguasa untuk melaksanakan reforma agraria dan cerminan dari kegawatan masalah yang memerlukan pemecahan melalui reforma agraria. Urgensi kelembagaan semacam inilah yang telah dicermati sejak lama oleh beberapa pakar.[1]

Perspektif tersebut sangat penting mengingat pada periode pemerintahan Soesilo Bambang Yudhoyono (SBY), Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN) hanya dilaksanakan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN). Kementerian Kehutanan yang semestinya berperan menyediakan tanah objek reforma bekas kawasan hutan dan Kementerian Pertanian yang seharusnya berperan strategis dalam menyediakan berbagai layanan pascareforma untuk membuat tanah lebih produktif, justru menolak berpartisipasi dalam pelaksanaan kebijakan reforma agraria. Pemerintahan sebelumnya dinilai sejak awal tidak memberikan dukungan penuh sebagaimana diharapkan oleh BPN. Ego sektoral menandai pelaksanaan reforma agraria pada babak sebelumnya (Rachman 2017: 271–273). Padahal salah satu syarat kesuksesan pelaksanaan reforma agraria adalah kemauan politik elite penguasa, dalam hal ini presiden, yang mampu memadukan secara lintas sektor/kementerian pelaksanaan kebijakan prioritas. Prasyarat keberhasilan lainnya adalah: (a) elite pemerintah/birokrasi yang terpisah dari elite bisnis; (b) partisipasi aktif dari semua kelompok sosial, organisasi rakyat/tani yang proreforma; dan (c) data dasar masalah agraria yang lengkap dan teliti (Wiradi 2000: 181–182).

Pada periode pemerintahan SBY, pembentukan lembaga payung ini gagal. Kementerian Kehutanan dan Kementerian Pertanian tidak menyetujui usulan BPN untuk membentuk Lembaga Pengelola Reforma Agraria, suatu badan otorita khusus yang mengurus segala sesuatu terkait upaya perencanaan hingga pemberdayaan para penerima tanah objek *land reform* dan menjamin tanah-tanah yang diredistribusikan itu produktif dan dikelola secara berlanjutan (Rachman 2012: 109).

1. Lihat, misalnya, Tjondronegoro (1982).

Pemerintahan sekarang berhasil membuat lembaga yang dimaksud. Dalam pemerintahan ini, terbangunnya kelembagaan merupakan unsur pengikat atas beragam strategi dalam pelaksanaan reforma agraria. Terbentuknya kelembagaan pelaksana reforma agraria di tingkat pusat dan daerah bertujuan untuk memastikan tersedianya dukungan kelembagaan di pemerintah pusat maupun daerah, serta memampukan desa untuk mengatur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah, sumberdaya alam, dan wilayah kelola desa (KSP 2017: 16). Indikator utama keberhasilan pembangunan kelembagaan ini adalah bekerjasamanya kementerian dan lembaga secara sinergis, menguatnya peran pemerintah daerah (provinsi, kabupaten/kota, dan desa) serta tingginya partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan reforma agraria. Secara rinci, indikator keberhasilannya didedahkan dalam sebelas indikator (KSP 2017: 55).

Evolusi kebijakan publik terbentuk dan berubah dari waktu ke waktu. Artikel ini menggunakan pendekatan *policy regime* yang berguna untuk menjelaskan stabilitas dan perubahan tersebut. Menurut Wilson (2000), pendekatan ini berfokus pada aransemen kekuasaan (*power arrangements*), paradigma kebijakan (*policy paradigm*), dan kelembagaan atau organisasi (*organization*). Dua hal yang pertama membutuhkan observasi bahkan keterlibatan mendalam, sesuatu di luar jangkauan artikel ini yang bersifat sketsa awal. Oleh karena itu, artikel ini hanya fokus pada hal ketiga, yaitu kelembagaan atau organisasi.

Mapannya susunan kelembagaan (organisasi) dibutuhkan agar pelaksanaan kebijakan dikerangkakan ke dalam aturan main, regulasi, rutinitas, dan kultur organisasi, sehingga tugas, target, dan tujuan kebijakan dapat dikelola. Dengan kata lain, organisasi diciptakan untuk mengurangi ketakpastian, merutinkan tindakan, serta memapankan stabilitas dan keterkelolaan (Wilson 2000: 259).

Dalam pengalaman pembentukan kelembagaan reforma agraria, di bagian berikutnya akan dijelaskan bahwa terjadi beberapa evolusi kelembagaan di tingkat pusat mulai dari terbentuknya Tim Reforma Agraria sampai dengan adanya Tim Inventarisasi dan Verifikasi dan Gugus Tugas Refroma Agraria. Evolusi dan perubahan kelembagaan ini mencerminkan adanya relasi dan aransemen kekuasaan serta persinggungan berbagai paradigma kebijakan oleh masing-masing elite yang terlibat di dalam penyusunan kebijakan.

Tinjauan terhadap aransemen kelembagaan reforma agraria inilah yang dapat menjawab apakah aransemen memadai (*adequate*) ataukah tidak terhadap kegawatan masalah agraria di Indonesia.

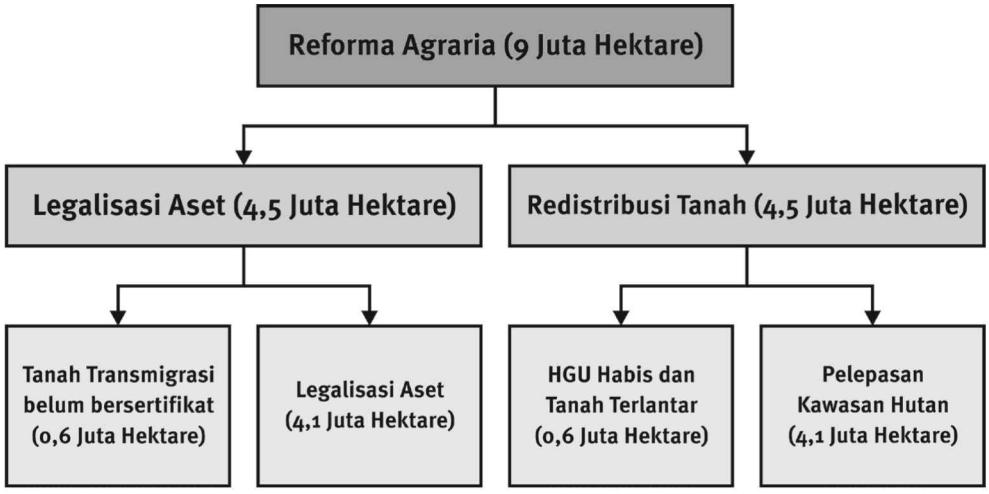
Menata Kembali Tanah Objek Reforma Agraria

Terlebih dulu disajikan perkembangan mutakhir mengenai penataan TORA. Dalam dokumen resmi yang diterbitkan KSP (2016), kegiatan-kegiatan prioritas dalam upaya "Penataan Penguasaan dan Pemilikan Tanah Objek Reforma Agraria" mencakup hal-hal sebagai berikut:

1. Inventarisasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah serta identifikasi tanah objek reforma agraria;
2. Identifikasi kawasan hutan yang akan dilepaskan; dan
3. Identifikasi dan redistribusi HGU habis dan tanah terlantar.

Pemerintah telah menetapkan bahwa TORA seluas 9 juta hektare didapat dari empat jenis perolehan tanah, yakni (a) Tanah Transmigrasi belum bersertifikat (0,6 juta hektare); (b) Legalisasi Aset (4,5 juta hektare); (c) HGU Habis dan Tanah Terlantar (0,6 juta hektare); (d) Pelepasan Kawasan Hutan (4,1 juta hektare).

GAMBAR 17.1
Skema Pelaksanaan Reforma Agraria (KSP 2015)



Dalam dokumen resmi dijabarkan bahwa reforma agraria akan dilaksanakan terhadap 9 juta hektare tanah yang dibagi menjadi dua, yaitu legalisasi aset dan redistribusi tanah yang masing-masing 4,5 juta hektare. Legalisasi aset seluas 4,5 juta hektare, setengah dari program reforma agraria, dianggap tidak ada kaitannya dengan reforma agraria. Sasaran reforma agraria selama dua tahun (2014–

2016) yang dijalankan Kementerian ATR/BPN adalah program redistribusi dan legalisasi (sampai dengan 31 Agustus 2016).

Legalisasi aset merupakan bagian dari pendaftaran tanah yang sudah menjadi pekerjaan rutin administrasi pertanahan untuk mewujudkan kepastian hukum bagi pemilikan tanah. Legalisasi aset pada tahap lebih lanjut justru dapat berpotensi mendorong konsentrasi pemilikan tanah yang bisa menimbulkan ketimpangan kepemilikan dan penguasaan tanah. Kalangan ORNOP dan organisasi tani di Indonesia, seperti Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) dan Serikat Petani Indonesia (SPI), menandai pilihan ini bukan sebagai "reforma agraria sejati". Distingsi ini cukup tajam di dalam perdebatan mengenai kebijakan reforma agraria saat ini. Pada tingkatan politik, kelompok oposisi menyebut hal itu sebagai "reforma agraria palsu" (Fadhil 2018).

Berbeda dengan reforma agraria yang dapat "menciptakan hak baru" pada pihak yang semula tidak memiliki tanah menjadi memiliki tanah, legalisasi aset memiliki makna yang lebih terbatas berupa "memperkuat hak" terhadap mereka yang semula sudah mempunyai tanah menjadi mempunyai tanah dengan kejelasan berbagai jenis hak atas tanahnya secara legal (tersertifikatkan).

Artikel ini menyoroti dua jenis yang terakhir, yakni TORA yang berasal dari HGU yang telah habis dan tanah dari bekas Tanah Telantar (dalam otoritas Kementerian ATR/BPN); dan Pelepasan Kawasan Hutan melalui skema Perhutanan Sosial (otoritas KLHK).

TABEL 17.1
Sasaran Reforma Agraria Kementerian ATR/BPN 2014–2016

Sumber: Direktorat Landreform, Kementerian ATR/BPN (2017)

Legalisasi diselenggarakan atas tanah-tanah yang sebelumnya dijadikan Tanah Objek Reforma Agraria (TORA) dan tanah rakyat miskin lainnya.		Redistribusi tanah dilakukan pada tanah-tanah HAK Guna Usaha (HGU) yang habis masa berlakunya, tanah terlantar dan tanah negara lainnya.	
2015 Realisasi 836.921 bidang ± 188.307 Ha	2016 Target 1.050.073 bidang ± 236.266 Ha	2015 Redistribusi Tanah 90.829 bidang ± 63.985 Ha	2015 Redistribusi Tanah 175.000 bidang ± 123.280 Ha
Identifikasi tanah telantar		**Penanganan sengketa dan konflik agraria**	
2015 Target 119 Terealisasi 91	2016 Target 205 Terealisasi 66	2015 932 kasus 515 kasus selesai	2016 2.642 kasus 251 kasus selesai

HGU Habis: Permasalahan Data dan Pemahaman Bekas Hak

Kementerian ATR/BPN menyatakan bahwa sebenarnya sampai saat ini secara keseluruhan semua data dan informasi masing-masing sektor (transmigrasi, bekas HGU, dan tanah telantar) masih bersifat indikatif. Belum ada lokasi secara faktual perihal objek lahan yang ditargetkan dan subjek calon penerima/pemanfaat programnya (Direktorat Jenderal Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Telantar 2017)

Masalah tanah-tanah bekas HGU terletak pada ketersediaan data. Sampai saat ini belum ada laporan yang diperoleh dari Kementerian ATR/BPN mengenai tanah bekas HGU. Hal ini bersumber dari berkembangnya pemahaman hukum terkait tanah-tanah bekas hak (HGU) yang menempatkan pada persistensi pemegang lama. Terlebih jika terkait HGU perkebunan negara (PTPN), maka kerumitan bertambah lagi sebab menyangkut keberadaannya sebagai aset negara yang penghapusannya (untuk digunakan dalam peruntukan lain) harus melalui Menteri Keuangan. Meskipun keberadaan tanah HGU PTPN tersebut nyata-nyata secara fisik telah ditelantarkan, ditinggali masyarakat, dinilai strategis sebagai objek reforma, ataupun diarahkan untuk peruntukan lain oleh pemerintah daerah melalui Perda RTRW.

Pemahaman dan praktik di dalam administrasi pertanahan berakibat menyulitkan dan membuat tidak jelas status (hukum) tanah bekas hak tersebut. Di dalam aturan telah jelas bahwa jika jangka waktu hak atas tanah HGU berakhir, maka status tanahnya menjadi tanah negara. Namun, praktik administrasi pertanahan selama ini menunjukkan bahwa bekas pemegang HGU tetap diberikan "hak prioritas" dan adanya "hak keperdataan" yang melekat atas tanah tersebut. Dalam persepsi birokrasi pelaksana pertanahan, hak prioritas atas tanah adalah hak untuk memperoleh prioritas yang pertama atau didahulukan berdasarkan urutan penerima hak atas tanah untuk memperoleh pengakuan, pemberian/penetapan hak-hak atas tanah. Sedangkan hak keperdataan mengenai hubungan hukum antara subjek hak dengan tanahnya. Walaupun haknya sudah berakhir, hubungan hukum keperdataan dianggap masih ada. Artinya, hak keperdataan diselesaikan lebih dahulu, baru hak prioritas bisa diberikan berdasarkan prioritas urutan penerima hak.

Tanah Telantar dalam Kerangka Reforma Agraria

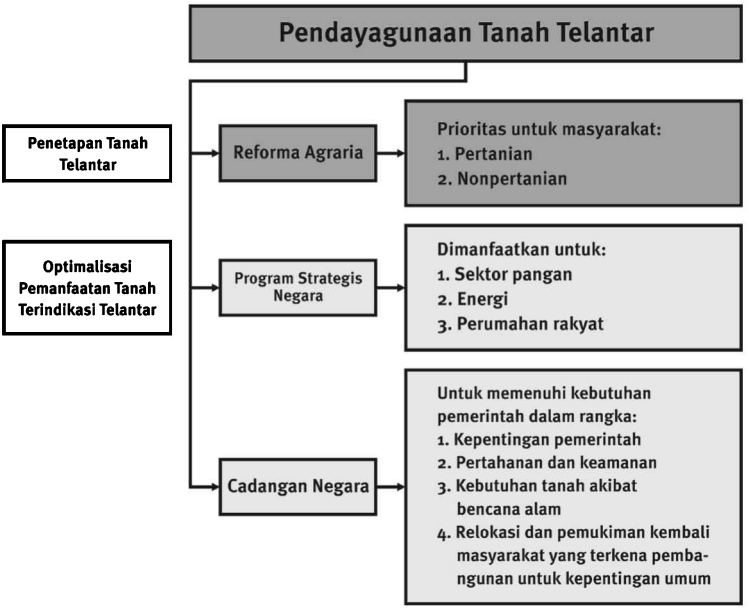
Sesuai Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 8 Tahun 2015 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, Direktorat Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar berada di bawah Direkto-

rat Jenderal Penataan Pertanahan. Direktorat Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar memiliki alur kerja berupa kegiatan melakukan identifikasi dan inventarisasi, penetapan, dan pendayagunaan tanah telantar.

Regulasi yang mengatur penertiban dan pendayagunaan tanah telantar saat ini adalah PP Nomor 11 Tahun 2010, Peraturan Kepala BPN Nomor 4 Tahun 2010, dan Perarutan Kepala BPN Nomor 5 Tahun 2011. Peruntukannya dapat digambarkan dalam ragaan berikut.

GAMBAR 17.2
Alur Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar

Sumber: Dirjen Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar, Kementerian ATR/BPN (2017)



Tanah terindikasi telantar yang telah dilaporkan sampai dengan pertengahan 2017 adalah seluas 4.880.598,3049 hektare, berasal dari HGU, HGB, Hak Pakai, Hak Pengelolaan, dan Izin Lokasi.

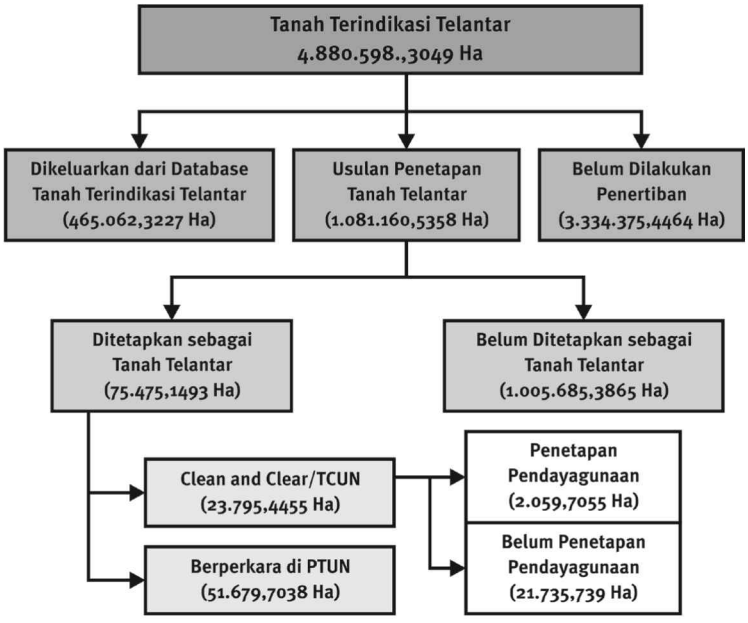
TABEL 17.2
Kategori Tanah Terindikasi Telantar Tahun 2017

Sumber: Direktorat Jenderal Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar Kementerian ATR/BPN (2017)

1	Hak Guna Usaha	1.034.090,4361
2	Hak Guna Bangunan	57.713,7789
3	Hak Pakai	5.612,3920
4	Hak Pengelolaan	204.510,7950
5	Izin Lokasi	3.578.670,9029
	JUMLAH	**4.880.598,3049**

Dari luasan di atas kemudian Kementerian mengeluarkan dari *database* tanah terindikasi telantar seluas 465.062,3227 hektare, di-usulkan penetapan tanah telantar seluas 1.081.160,5358 hektare, lalu yang belum dilakukan penertiban seluas 3.334.375,4464 hektare. Dari yang diusulkan tersebut, yang berhasil ditetapkan sebagai tanah telantar seluas 75.475,1493 hektare, dan hasil akhir dari keseluruhannya yang siap didayagunakan seluas 2.059,7 hektare. Singkatnya, hanya sejumlah 2.000 hektare tanah telantar yang siap didayagunakan untuk tiga peruntukan, termasuk salah satunya untuk reforma agraria.

Dalam perbandingan beberapa tahun terakhir, dinamika angka luasan tanah telantar masih belum dapat dipastikan. Berdasarkan laporan BPN pada 2008 (dalam Rachman 2017: 171–173), disebutkan bahwa total tanah yang diindikasikan telantar adalah 7.386.289 hektare. Namun angka ini kemudian menyusut menjadi 4.880.598,3049 hektare pada 2017, dan hanya seluas 2.059,7055 hektare yang berhasil ditetapkan untuk didayagunakan (lihat Gambar 17.3).



GAMBAR 17.3
Data Luasan Tanah Telantar yang Telah Didayagunakan

Sumber:
Dirjen Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Telantar (2017)

Problem lainnya adalah adanya gugatan terhadap penetapan tanah telantar. Data sebaran tanah telantar yang menjadi objek perkara di Tata Usaha Negara (TUN) berada di 14 Provinsi, 16 surat keputusan penetapan tanah telantar, 16 subjek hak, 31 objek hak,

dengan luasan 51,679.7038 hektare. Inilah salah satu sebab dikeluarkannya tanah terindikasi telantar dari *database*. Selain itu, hal tersebut disebabkan pula oleh kekurangcermatan BPN dalam melakukan pendataan (identifikasi dan inventarisasi).

Menyadari hal tersebut, Kementerian ATR/BPN pada akhirnya, di dalam menyusun Rancangan Peraturan Presiden tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar, membuat ketentuan objek penertiban tanah telantar yang dikecualikan (Pasal 3) (RPP Tanah Terlantar 15 Mei 2017). Beberapa di antaranya: tanah yang tidak dapat diusahakan, dipergunakan, atau dimanfaatkan karena dihalangi oleh pihak lain; tanah yang tidak dapat diusahakan, dipergunakan, atau dimanfaatkan karena adanya perubahan RTRW; tanah yang dinyatakan sebagai *High Conservation Value Forest* (HCVF)/Hutan Konservasi Bernilai Tinggi; tanah dengan kadar kemampuan tanah yang tidak mendukung secara teknis; tanah yang berada dalam kawasan rawan bencana sesuai dengan ketentuan perundang-undangan; tanah yang berada dalam area suaka margasatwa dan/atau cagar budaya; tanah yang berada dalam kawasan lindung sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Beberapa kategori dan jenis tanah tersebut tidak saja terkecualikan karena berada di luar kewenangan Kementerian, tetapi juga menunjukkan bahwa terdapat kekeliruan dalam pendataan sebelumnya, juga agar semakin berkurangnya luasan tanah yang dapat ditertibkan sebagai tanah telantar.

Pengecualian terhadap kategori "tanah yang tidak dapat diusahakan, dipergunakan, atau dimanfaatkan karena dihalangi oleh pihak lain" juga menutup kesempatan bagi keberadaan tanah-tanah yang notabene benar-benar ditelantarkan oleh pemegang hak dan telah dimanfaatkan oleh rakyat untuk memenuhi kebutuhan produktif mereka.

Beberapa pengecualian inilah yang diduga memengaruhi penurunan drastis luasan tanah telantar, meskipun masih menyisakan pertanyaan bahwa pengeluaran *database* tersebut terhadap mayoritas tanah yang berada dalam kategori nonokupasi, seperti hutan konservasi dalam penjelasan di atas, dan bukan pada tanah-tanah dengan kategori lisensi HGU atau Izin Lokasi yang notabene menyumbang angka terbesar dalam penelantaran tanah.

Saat ini Kementerian ATR/BPN sedang melakukan finalisasi atas draf RPP tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar tersebut. Beberapa catatan telah diberikan didalam diskusi pematangan draf tersebut (Luthfi 2017). *Pertama*, penertiban dan pendayagunaan tanah telantar bukan nomenklatur tersendiri, namun bagian dari pelaksanaan Reforma Agraria yang di satu sisi melaku-

kan *evaluasi dan monitoring terhadap pemberian hak* yang bersikap tidak benar sebab menelantarkan tanah, serta *upaya penyelesaian konflik* atas tanah yang ditelantarkan dan diokupasi; dan sisi lain adalah *pengalokasian tanah tersebut kepada rakyat* yang membutuhkan. *Kedua,* sifat publik dari tanah yang telah ditetapkan sebagai tanah telantar sehingga menjadi tanah negara perlu mendapat penekanan. Disudahinya pemahaman salah mengenai hak prioritas dan hak keperdataan terhadap tanah telantar. Berlaku aspek pencabutan hak pada permasalahan ini. *Ketiga*, perimbangan identifikasi kondisi keadilan sosial-ekonomi di sekitarnya dilakukan melalui pendataan fisik dan yuridis tanah telantar agar dapat memberikan penguat pada penetapan tanah telantar tersebut.

Terdapat indikasi lemahnya koordinasi antardirektorat yang memahami teknis pendataan tanah telantar dengan yang mengawal serta menghadiri proses peradilan ketika terdapat gugatan atas penetapan tanah telantar. Dalam beberapa kasus, Kementerian ATR/BPN tidak hadir di pengadilan karena lemahnya koordinasi tersebut. Alih-alih meruntuhkan ego sektoral antarkementerian, di dalam tubuh Kementerian ATR/BPN, ego antarbagian justru terlihat jelas. Oleh sebab itu, dengan kelembagaan baru berupa kementerian serta menyadari bahwa saat ini sedang menjalankan agenda strategis pemerintah, maka sekat-sekat ego semacam itu tidak diperlukan. Hal inilah yang turut menjadi dasar bahwa reforma kelembagaan diperlukan dalam pelaksanaan kebijakan reforma agraria.

Redistribusi Tanah Nonindividual

Permasalahan yang diidentifikasi oleh KSP dalam dokumen Strategi Nasional mengenai legalitas hukum atas TORA adalah pemberian haknya yang tidak hanya bersifat privat/individual. Dokumen ini menyatakan:

> Karena itu, sudah saatnya dirintis pilihan lain untuk melaksanakan reforma agraria dalam bentuk pemberian hak atas tanah atau penguasaan tanah secara bersama (kolektif/komunal). (KSP 2016: 21)

Argumen diperlukannya pemberian hak yang bersifat nonindividual adalah sebab hal itu tidak mengakomodir hak-hak kolektif dan komunal yang justru perlu dikembangkan dalam pelaksanaan reforma agraria. Sertifikat hak milik yang individual mendorong komersialisasi dan alih tangan pemilikan tanah melalui mekanisme pasar tanah. Hal ini berdampak negatif pada upaya penataan penguasaan dan pemilikan tanah yang berkeadilan. Kalangan yang

memiliki akses pada modal yang lebih besar berpeluang melakukan konsentrasi pemilikan dan penguasaan aset berupa tanah dalam skala luas tanpa kejelasan pembatasan luasan maksimumnya. Setelah redistribusi dikhawatirkan akan terjadi pelepasan tanah yang akan makin memperlemah kelas pemilik tanah bawah, dan berpeluang terjadinya rekonsentrasi tanah oleh kelas pemilik tanah lapis atas. Oleh karena itu, tujuan penguatan kepastian hukum ini adalah untuk memperkuat hak-hak rakyat atas tanah secara legal formal setelah dijalankannya redistribusi penguasaan dan pemilikan tanah objek reforma agraria.

Ada kontroversi dalam Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 2015 *jo* Nomor 10 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang Berada dalam Kawasan Tertentu. Salah satu di antaranya adalah merancukan antara hak komunal dan hak ulayat serta ketakjelasan dimensinya sebagai hak keperdataan ataukah publik. Dihapusnya Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat oleh Permen tersebut juga dinilai tidak tepat (Sumardjono 2015).

Sementara itu di lapangan, permasalahan tanah komunal baik dalam konteks penguasaan Masyarakat Hukum Adat (MHA) maupun di luar MHA masih berlangsung kuat, bahkan dapat menimbulkan masalah (konflik) tatkala diletakkan dalam konteks hukum normatif yang belum mengakuinya. Apa yang terjadi di Sidoarjo menunjukkan hal ini. Tanah komunal masih eksis dalam bentuk tanah *gogol*, utamanya *gogol gilir*.

Meski demikian, regulasi itu membuka diskusi mengenai keberadaan hak komunal atas tanah di Indonesia yang sepatutnya mendapatkan perhatian untuk diteliti secara empiris hingga pemikiran pengelolaannya lebih lanjut. Terutama untuk menjangkau realitas tanah komunal yang ada dengan aneka variasinya, dan bagaimana regulasi mengakui dan mengaturnya.

Namun, gagasan mengenai redistribusi nonindividual dan legalitas yang mengiringinya masih bersifat konsepsional dan belum ada contohnya hingga sekarang. Ini dapat diperiksa dari kebijakan lain yang telah melakukan percepatan, yakni Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Kementerian ATR/BPN pada 2015 telah melakukan pendaftaran tanah sebanyak 35.789.766 bidang dari keseluruhan bidang tanah sebanyak 90.622.503 di Indonesia. Bidang tanah yang belum terdaftar sebanyak 54.832.737, atau 61% bidang tanah belum terdaftar, dalam arti belum diukur, dipetakan, dan diregistrasi (Pusat Penelitian dan Pengembangan Kementerian

ATR/BPN 2015 dalam Wahyono 2017: 218). Kementerian ATR/BPN merasa bahwa kegawatan persoalan di Indonesia adalah kondisi belum terdaftarnya tanah, sehingga berakibat pada ketakpastian hak atas tanah yang dapat melahirkan konflik.

Di dalam Perpres Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria muncul nomenklatur Hak Kepemilikan Bersama (Pasal 1 ayat [8]). Akan tetapi, pasal ini tidak mendefiniskan apa Hak Kepemilikan Bersama itu, namun lebih merupakan deskripsi tata cara pemberian hak. Meski demikian, pemberian tanah dalam bentuk komunal, atau disebut lain, memiliki manfaat (1) pengakuan bahwa hak komunal tersebut masih ada dan dipraktikkan di masyarakat; (2) hak komunal atas tanah mencerminkan saling terkoordinasi dan terkontrolnya hubungan antara individu, masyarakat, dan desa dalam mengelola kepentingan bersama berupa tanah komunal; (3) tanah komunal dimanfaatkan secara bergilir atau bersama-sama serta memberi kesempatan bagi tunakisma untuk mengakses tanah secara bersama atau bergilir; (4) keberadaan hak komunal dapat mengurangi parsialisasi tanah dan peralihan tanah dalam bentuk jual beli yang dapat mengakibatkan tanah terlepas dari masyarakat.

Kelembagaan Pelaksana Reforma Agraria Pusat

Berkaca dari pengalaman pelaksanaan *land reform* era 1960-an, kebijakan reforma agraria sejatinya harus melibatkan peran pemerintah daerah. Melalui Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 131 Tahun 1961 tentang Organisasi Penyelenggaraan Landreform, maka dibentuklah Panitia Penyelenggara Landreform dari tingkat pusat, daerah, kabupaten, kecamatan, hingga desa. Masing-masing tingkat dipimpin oleh pimpinan pemerintahan. Dalam konsideran dinyatakan bahwa dibentuknya Panitia Penyelenggaraan Landreform adalah untuk mewujudkan kerja sama/koordinasi dalam bidang pimpinan, pelaksanaan, serta pengawasan di Pusat maupun Daerah. Pelaksanaan *land reform* memiliki mandat politik yang besar sebab dipimpin langsung oleh presiden (disebut sebagai Pimpinan Tertinggi) dan presidium kabinet (sebagai Ketua) (Keppres Nomor 263 Tahun 1963 tentang Penyempurnaan Panitya Landreform sebagaimana termaksud dalam Keppres Nomor 131 Tahun 1961).

Pentingnya kelembagaan yang terpusat dan di bawah pemimpin nasional ini dinyatakan kembali pada awal 1980-an. Lokakarya internasional di Selabintana, Sukabumi berjudul "International Policy Workshop on Agrarian Reform in Comparative Perspectives"[2] menghasilkan rekomendasi perlunya dibentuk badan otoritas pelaksana reforma agraria (dalam perkembangannya terus disuara-

2. Lokakarya ini diselenggarakan pada 17–30 Mei 1981 oleh Studi Dinamika Pedesaan, Survei Agro-Ekonomi Bogor dengan ketua panitia Gunawan Wiradi. Lokakarya Selabintana yang merupakan tindak lanjut dari Konferensi Internasional FAO 1979 yang melahirkan Piagam Petani itu, dihadiri kurang lebih 45 peserta internasional (Luthfi 2011).

kan dengan nama Badan Otorita Reforma Agraria [BORA]). Hal ini dibutuhkan jika pemerintah berkemauan politik untuk menjalankan reforma agraria sesuai kesepakatan Roma dalam pertemuan Food and Agriculture Organization (FAO) pada 1979. Badan Otorita ini berfungsi (a) mempercepat proses; (b) mengkoordinasikan semua sektor; dan (c) menangani konflik. Patut disesalkan, Orde Baru tidak sungguh-sungguh memperhatikan isu Reforma Agraria ini. Alih-alih membentuk Badan Otorita dimaksud, pemerintah membentuk BPN yang hanya berfungsi melaksanakan administrasi pertanahan (catur tertib pertanahan) (White dan Wiradi 2009: vi–vii).

Membandingkan dengan pelaksanaan Reforma Agraria (RA) sekarang, maka kebijakan ini seakan-akan hanya identik dengan kebijakan yang ada di Kementerian ATR/BPN serta Kementerian LHK. Dalam dokumen RPJM pun dinyatakan bahwa kebijakan RA terhadap 9 juta hektare tanah itu itu berupa tanah di dalam kawasan hutan di bawah kewenangan Kementerian LHK dan di luar kawasan hutan yang menjadi kewenangan Kementerian ATR/BPN. Kedua kementerian ini memiliki lintasan berbeda yang telah kokoh serta bekerja dengan kultur politik dan naungan regulasi yang berbeda, antara UUPA 1960 di satu sisi dengan UU Pokok Kehutanan 1967 dan UU 41 Tahun 1999 di sisi lain yang melahirkan kultur kelembagaan dan rezimentasi yang berlainan. Di sinilah kita memahami bahwa pemerintah bukanlah satu entitas tunggal.

Kelembagaan reforma agraria dibangun dalam situasi sektoralisasi tersebut. Kultur kelembagaan semacam ini sering disebut dengan *ego sektoralisme*. Pemerintah era Jokowi-JK bekerja dalam situasi semacam ini sehingga dirasa penting untuk dipusatkan kembali ke dalam satu kendali. Pertanyaannya adalah, apakah berhasil upaya sentralisasi tersebut serta bagaimana aransemennya di tingkatan pemerintah daerah? Bagaimana jika kebijakan reforma agraria tidak hanya bersifat *top down* dan menunggu bergeraknya birokrasi di dua kementerian tersebut, namun sekaligus didorong atau diangkat dari bawah (*bottom-up*) mulai dari persoalan-persoalan di daerah dan kebijakan-kebijakan penataan yang diinisiasi dari bawah (daerah)?

Beberapa kebijakan yang memerintahkan agar reforma agraria dilaksanakan secara terkoordinasi muncul misalnya dengan dibentuknya Tim Reforma Agraria melalui Surat Keputusan Menko Bidang Perekonomian Nomor 73 Tahun 2017 tentang Tim Reforma Agraria. Tim ini diketuai oleh Menko Bidang Perekonomian, dengan anggota Kementerian Dalam Negeri; Kementerian ATR/BPN; Kementerian LHK; Kementerian Pertanian; Kementerian Badan Usaha Milik

Negara; Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi; Kementerian Koperasi dan UKM; serta KSP. Lalu lahir Keputusan Menko Bidang Perekonomian Nomor 73 Tahun 2017 yang mengganti Keputusan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional Nomor 17/M.PPN/HK/02/2015 tentang Pembentukan Tim Koordinasi Strategis Reforma Agraria Nasional. Penataan kelembagaan di tingkat pusat dan daerah ini diperlukan. Pembentukan Gugus Tugas Pengendalian Reforma Agraria yang ada selama ini hanya bersifat koordinasi lintas sektor (K/L) dan tetap bergerak di level atas. Sekali lagi, berbagai regulasi tersebut mengatur dijalinnya suatu *koordinasi* dan *pengendalian* berbagai lembaga, namun belum lahir suatu regulasi yang membentuk *lembaga pelaksana* yang bersifat terpusat tersebut.

Problem absennya lembaga pelaksana terpusat saat ini (jika yang dimaksudkan mengacu pada kemiripan bentuk kelembagaan seperti Panitia Landreform dan BORA) dipecahkan dengan cara membangun peluang reforma agraria di dua sektor tersebut, masuk melalui dua gerbang yang berbeda: di KLHK dengan *Perhutanan Sosial*, dan di Kementerian ATR/BPN dengan *Reforma Agraria*. Terhadap KLHK lahir peraturan berupa Perpres Nomor 88 Tahun 2017 tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan. Jika terdapat penguasaan tanah di dalam kawasan hutan, maka akan dilakukan identifikasi dan verifikasi yang berujung pada lahirnya pilihan kebijakan berupa *tukar-menukar kawasan hutan*; *program perhutanan sosial*; *kegiatan*; *pemukiman kembali*; dan *perubahan batas kawasan*. Pilihan pelepasan kawasan hutan untuk dijadikan TORA bukanlah satu-satunya opsi. Kebijakan perhutanan sosial yang memberikan hak kelola bagi masyarakat menjadi prarasa di KLHK daripada tiga opsi yang lain. Guna melaksanakan Perpres tersebut lahirah beberapa peraturan, yakni Peraturan Menko Bidang Perekonomian Nomor 3 Tahun 2018 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Tim Inventarisasi dan Verifikasi Penguasaan Tanah Dalam kawasan Hutan; Permen LHK Nomor 17/MENLHK/SETJEN/KUM.1/5/2018 tentang Tata Cara Pelepasan Kawasan Hutan dan Perubahan Batas Kawasan Hutan untuk Sumber Tanah Objek Reforma Agraria; Kepmen LHK Nomor SK. 3154/Menlhk-PKTL/KUH/PLA.2/5/2018 tentang Peta Indikatif Alokasi Kawasan Hutan Untuk TORA (Revisi 2).

Perpres Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria dinilai menjadi peluang integrasi kelembagaan baik secara horizontal (sektoral) dan vertikal tersebut. Di dalam Perpres ini dibentuk kelembagaan penyelenggara (pelaksana) bernama Tim Reforma Agraria Nasional (di tingkat pusat). Untuk membantu Tim Reforma Agra-

ria Nasional, dibentuk Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA) di tingkat pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota.

Sebagai catatan kritis atas Perpres tersebut, Tim Reforma Agraria Nasional tidak dipimpin langsung oleh presiden melainkan oleh Menko Bidang Perekonomian. Tim ini bukan sebagai *pelaksana* namun memiliki tugas melakukan penetapan kebijakan dan *perencanaan*, melakukan *koordinasi*, dan melakukan *pengawasan dan pelaporan*. Mekanisme dan tata kerja Tim Reforma Agraria Nasional diatur dengan Peraturan Menko Bidang Perekonomian.

Sebagai unsur pelaksana dibentuklah GTRA dari tingkat pusat hingga kabupaten/kota. Ketua GTRA tingkat pusat dijabat oleh Menteri ATR/BPN, di provinsi oleh gubernur, dan di kabupaten/kota oleh bupati/walikota. Praktis GTRA inilah yang akan melaksanakan program reforma agraria. Susunan Anggota dan Tugas dari GTRA akan diatur dalam Peraturan Menteri.

Persoalan mengenai subjek penerima juga menjadi hal yang krusial. Perpres ini menyatakan bahwa subjek penerima tanah tidak hanya golongan petani sebagaimana aturan sebelumnya mengenai *land reform* (PP Nomor 224 Tahun 1961 Pasal 1), namun memberikan kesempatan pada aparatur sipil negara (ASN) golongan III dan anggota TNI/Polri dengan pangkat tertinggi Letnan Dua (Letda)/ Inspektur Polisi Dua (Ipda) (Perpres Nomor 86 Tahun 2018 Pasal 12 ayat [3] huruf r dan s). Klausul mengenai kedua kategori subjek ini rentan disalahgunakan. *Rationale* atau alasan dan tujuan kebijakan reforma agraria sebagai penataan kembali struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah adalah dalam rangka meningkatkan *keadilan sosial* dan *kesejahteraan rakyat* (menimbang c), namun menjadi tidak sesuai tatkala penerimanya adalah mereka yang notabene telah memiliki sumber penghasilan tetap (gaji dan tunjangan) serta kenaikan pangkat berkala yang merupakan sumber kesejahteraan yang stabil.

Terdapat cara pandang yang jauh berbeda antara aturan *land reform* terdahulu yang menempatkan kedua kelompok tersebut sebagai *pihak pemilik tanah* yang dikecualikan terkena ketentuan tanah absente sehingga tidak dapat diambilalih oleh negara, sementara peraturan sekarang ini menempatkan mereka sebagai *pihak penerima tanah* (bandingkan Srt. Depag 12 Desember 1961 No. Sekra 9/4/17 Tentang hibah tanah kepada Pegawai Negeri berhubungan dengan Pasal 3 PP No. 224 Th. 1961; Srt. Depag 19 Februari 1962 No. Ka. 5/3/36 Tentang Pemilikan Tanah Pegawai Negeri; Kep. Mentanag Tgl. 17 Desember 1962 No. Sk, 35/Ka/1962 Tentang Pelaksanaan Penguasaan Tanah Absentee).

Hal lain yang terkait dengan kelembagaan dalam Perpres ini adalah masalah penyelesaian konflik agraria, sesuatu yang tidak terpisahkan dari pelaksanaan reforma agraria. Dengan penyelesaian konflik dan sengketa yang *difasilitasi* oleh GTRA dan dilakukan *secara berjenjang* secara administratif, tidak akan membuat penyelesaian itu efektif dan memiliki daya dukung kelembagaan yang kuat, dihadapan skala dan luasan sengketa dan konflik yang sangat luas melampaui wilayah administratif sebagaimana logika GTRA; serta aktor-aktor penguasa dan pemilik tanah yang sifatnya monopolistik dan oligarkis penyebab sengketa dan konflik agraria tersebut dan sengketa serta konflik agraria yang lintas sektoral (sebagaimana satu contoh konflik di Mesuji yang melibatkan yurisdiksi berbagai kementerian dan pemerintah daerah). Tata cara mengenai penanganan dan/atau penyelesaian konflik dalam RA diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri. Hal ini akan menjadikan penanganan sengketa dan konflik identik dengan kementerian tertentu atau masing-maisng kementerian akan membuat desain penyelesaian yang terpisah sesuai lembaganya. Padahal kondisi konflik agraria di Indonesia telah demikian gawat karena bersifat masif dan struktural serta melahirkan konflik turunan yang meluas pula (Nurdin 2018: 58–73; Rachman 2013). Kelembagaan mengenai penyelesaian sengketa dan konflik yang disinyalir dalam Perpres tersebut akan tidak memadai dalam menangani kondisi sengketa dan konflik yang ada. Sekali lagi, hal ini disebabkan cara pandang yang mengaitkan kondisi konflik agraria dengan problem ketakpastian hak atas tanah yang memerlukan solusi berupa sertifikasi tanah melalui program PTSL. Inilah kegawatan dalam pandangan Kementerian.

Pada bagian berikut ini disajikan pengalaman kelembagaan reforma agraria di Kabupaten Sigi, Sulawesi Tengah, yang telah dihasilkan sebelum lahir Perpres 86 dan dinamikanya dalam pelaksanaan kebijakan tersebut sampai dengan kondisinya sekarang. Lembaga GTRA di daerah ini terbentuk dari hubungan intensif antara pemerintah daerah, masyakarat sipil, dan KSP di satu sisi, dengan Kementerian LHK dan Kementerian ATR/BPN di sisi lain. Dalam dinamikanya, terjadi hubungan yang saling mendekat dan saling menjauh.

Kelembagaan Reforma Agraria di Kabupaten Sigi

Kebijakan reforma agraria adalah suatu *arena*. Ia dinilai sukses jika dijalankan secara kolaboratif dengan cara didongkrak dari bawah (*by leverage*) oleh masyarakat dan dikelola dari atas oleh pemerintah, bukan sebagai kemurah-hatian (*by grace*) namun seba-

gai arena yang diperjuangkan dan diorkestrasi oleh berbagai kelembagaan di dalam tubuh pemerintah.

Pemerintah bukan suatu entitas yang tunggal, tercermin dalam kelembagaan yang bersifat *vertikal* (pemerintah pusat, daerah, hingga unit desa) dan horizontal atau lebih sering disebut dengan istilah *sektoral,* yakni kelembagaan kementerian yang berbeda-beda. Demikian pula masyarakat sipil yang menyikapi secara berbeda kebijakan reforma agraria ini, adanya penolakan dari mereka yang mengkhawatirkan munculnya pasar tanah setelah tanah dimiliki secara hak milik individual setelah dilaksanakannya kebijakan RA.

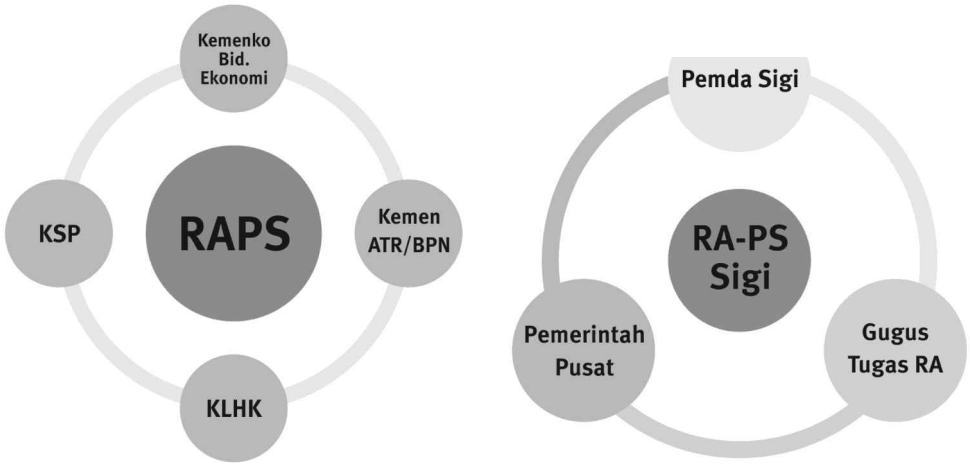
Kebijakan RA di Sigi mencerminkan kerja-kerja kolaboratif antara kekuatan *bottom-up* yakni pemerintah daerah dan GTRA yang berasal dari kalangan sipil, dengan kekuatan pemerintah pusat yang dikoordinasi oleh Kemenko Perekonomian dengan kementerian dan lembaga pelaksana lainnya yang terkait, serta KSP sebagai lembaga pengarahnya.

Kebijakan RA di Sigi dilatarbelakangi oleh situasi geografis dan demografis yang berupa 114 dari 157 desa berbatasan dan berada dalam kawasan hutan, mayoritas dari 226.876 jiwa penduduk daerah ini menggantungkan hidup dari hasil pengelolaan hutan dan tanah, namun peruntukan tanah sejumlah 76,16% (seluas kurang lebih 392.988 hektare) dari total wilayah Kabupaten Sigi adalah kawasan hutan. Hanya tersisa kawasan pertanian dan perkebunan masyarakat sebesar 19,22%. Keberadaan masyarakat terancam oleh kriminalisasi dan konflik. Inilah situasi kegawatan yang dipahami oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Sigi.

Oleh karena itu, Pemerintah Kabupaten Sigi mencanangkan pelaksanaan RA sebagai salah satu program khusus pemerintah daerah yang terintegrasi dengan Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah yang tertuang dalam RPJMD dan RKPD, serta secara terpisah dikerjakan melalui suatu gugus tugas yang disebut GTRA.

Kelembagaan Lintas Sektor dan Multilevel

Aransemen kelembagaan pelaksanaan reforma agraria di tingkat pusat dan daerah Kabupaten Sigi bergerak secara dinamis. Secara formal dibentuk kelembagaan lintas sektor di tingkat pusat, dengan terkoordinasinya pelaksanaan kebijakan RA berdasarkan Keputusan Menko Perekonomian Nomor 73 Tahun 2017 tentang Tim Reforma Agraria. Di tingkat daerah Kabupaten Sigi, dibentuk GTRA melalui Surat Keputusan Bupati Sigi Nomor 590-001 Tahun 2017 tentang Pembentukan Gugus Tugas Reforma Agraria Kabupaten Sigi (tanggal 3 Januari 2017).



GAMBAR 17.4 Penataan dan Hubungan Kelembagaan Reforma Agraria Lintas Sektor dan Multilevel di Tingkat Pusat dan Daerah (Kabupaten Sigi)

Pendekatan kelembagaan yang melibatkan kekuatan atas dan kekuatan bawah ini secara konseptual telah tepat sebagai prasyarat suksesnya kebijakan RA. Interaksi simbiosis antara kelompok masyarakat otonom *dari bawah* dengan kelompok pemerintah yang reformis *dari atas* melahirkan strategi yang menjanjikan bagi keberhasilan RA dalam menghadapi subjek-subjek penguasa tanah dan tanah-tanah yang disasar untuk menjadi objek reforma. Strategi ini diistilahkan sebagai *bibingka strategy* dalam pengalaman pelaksanaan *land reform* di Filipina (Borras 1998, 2001, 2007).

Saling Mendekat dan Saling Menjauh

Kebijakan RA di Sigi tergambar dalam dinamikanya semacam ini. *Pertama*, pada tingkat daerah (pemerintah kabupaten, masyarakat sipil, dan pemerintah desa), kebijakan RA secara resmi telah dimasukkan di dalam RPJMD Kabupaten Sigi 2016–2021 dan Dokumen RKPD Kabupaten Sigi 2017. Pada tahap persiapan (2016), pemerintah daerah telah membelanjakan Rp700 juta, dan pada 2017 dianggarkan Rp1,2 miliar dalam APBD.

GTRA Kabupaten Sigi telah dibentuk melalui Keputusan Bupati (2017) dan telah disusun peta-jalan (*road map*) pelaksanaan RA (2017). GTRA bekerja mengidentifikasi potensi TORA yang berasal dari kawasan hutan dan non-kawasan hutan serta subjek penerimanya (2017) berdasarkan pemetaan partisipatif dan berasal dari usulan masyarakat di level tapak. Pemetaan ini dilaksanakan oleh GTRA Desa dan pendampingan dari organisasi berbasis komunitas (CSO), dengan menggunakan anggaran Dana Desa sebesar rata-rata 15 juta/desa. Pembentukan GTRA Desa serta penggunaan anggaran Dana Desa didasarkan pada Surat Keputusan Bupati.

Mereka telah menghasilkan usulan potensi TORA yang dihimpun dari bawah, desa demi desa, dengan Berita Acara Penetapan TORA per desa yang diotorisasi oleh GTRA Desa sekaligus pemerintah desa; mengusulkan dan menyerahkan data dan peta TORA dan Perhutanan Sosial (PS) kepada pemerintah pusat. Program prioritas kebijakan RA Sigi didahului dengan pemetaan bersama masyarakat yang difasilitasi oleh GTRA Kabupaten terhadap beberapa wilayah sebagai berikut (Usulan TORA 2017): (1) HGU PT Hasfram Sulawesi yang secara fisik telah telantar; (2) Eks-HGU Perusahaan Daerah Sulawesi Tengah; (3) Area Penggunaan Lain (APL) yang telah digarap oleh masyarakat. Kesemuanya ini diusulkan oleh GTRA dalam skema TORA dan PS kepada pemerintah pusat. Penyerahannya dilaksanakan kepada Kementerian ATR/BPN, Kementerian LHK, serta disaksikan Kemenko Perekonomian, Badan Informasi Geospasial, dan KSP (3 Oktober 2017). Mereka juga telah menyusun Dokumen Rancangan Kerja Integratif Pemerintah Kabupaten Sigi untuk Keberlanjutan Program Reforma Agraria (18 April 2018).

Kedua, di tingkat pusat, dilahirkan kebijakan yang terpisah antara PS dan RA pada tingkat kementerian (Kementerian LHK dan Kementerian ATR/BPN). Keduanya dalam naungan regulasi yang berbeda. Setelah lahirnya Perpres 88 Tahun 2017 keluar Kepmen LHK No. SK. 3154/Menlhk-PKTL/KUH/PLA.2/5/2018 tentang Peta Indikatif Alokasi Kawasan Hutan Untuk TORA. Dalam peta indikatif ini, target penyelesaian di Provinsi Sulawesi Tengah adalah seluas kurang lebih 135.671 hektare, dan untuk Kabupaten Sigi seluas kurang lebih 14.864 hektare yang terdiri atas hasil inventarisasi dan identifikasi (inver) seluas kurang lebih 10.027 hektare dan noninver kurang lebih 4.837 hektare.

Terdapat perbedaan tajam antara Usulan TORA GTRA (2017) dengan Hasil Inver Balai Pemantapan Kawasan Hutan (BPKH) KLHK (2018). BPKH KLHK bekerja dengan cara memverifikasi data Usulan TORA GTRA dengan data acuan dalam Peta Indikatif Alokasi Kawasan Hutan (Revisi 2) sebagaimana disebutkan di atas. Perbedaan mencolok tampak pada sebaran lokasi, jumlah desa yang mengusulkan dan yang tidak mengusulkan, jumlah penduduk pemohon, lokasi usulan yang berada di dalam atau di luar peta indikatif, dan konsekuensi luasan yang dihasilkan.

TABEL 17.3
Perbandingan TORA Usulan GATRA dengan Hasil BPKH

Sumber:
Diolah dari "Hasil Evaluasi Usulan Sumber TORA Dalam Kawasan Hutan Kabupaten Sigi" oleh BPKH Wilayah XVI Palu, Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan dan Tata Lingkungan, Kementerian LHK, 19 September 2018

LUAS (HEKTARE)		Inver ± 10.027, noninver ± 4.837	
LOKASI	10 kecamatan	13 kecamatan dari 15 kecamatan	• Di dalam Peta Indikatif: 9 kecamatan • Di luar Peta Indikatif: 10 kecamatan
LOKASI DESA	46 desa	59 desa	• Di dalam Peta Indikatif: 26 desa • Di luar Peta Indikatif: 20 desa
HASIL PENGAJUAN	• 26 desa telah mengajukan, 33 yang belum/tidak mengajukan • Jumlah pemohon: 2.268 orang • Dinyatakan lengkap melalui inver: 9 pemohon di 2 Desa (Waturalele dan Doda)		

Tabel di atas menyajikan hasil inver secara administratif yang dilakukan BPKH dengan memeriksa kelengkapan administratif dokumen usulan yang disesuaikan dengan acuan (formulir) dalam Peraturan Menteri LHK No. 17/MENLHK/SETJEN/KUM.1/5/2018 tentang Tata Cara Pelepasan Kawasan Hutan dan Perubahan Batas Kawasan Hutan untuk Sumber Tanah Objek Reforma Agraria, serta mengacu pada Peta Indikatif. Inver tersebut belum dilakukan secara pengecekan di lapangan.

Hasil inver di atas disajikan pada 19 September 2018 di hadapan Bupati Sigi dan jajarannya beserta unsur masyarakat. Pertemuan tidak sampai selesai dari yang dijadwalkan sebab bupati dan jajarannya memutuskan keluar karena tidak puas dengan hasil inver yang dilakukan oleh BPKH tersebut. Pada 20 September, Bupati Sigi mengadakan rapat konsolidasi dengan Sekertaris Daerah, semua kepala desa, camat, dan organisasi masyarakat sipil pendukung kebijakan RA. Rapat itu menghasilkan keputusan bahwa sebagian besar hasil inver yang dinyatakan tidak memenuhi syarat oleh BPKH akan dibawa oleh pemerintah daerah ke pusat, kepada Direktur

Jenderal dan Menteri LHK untuk dimintakan diskresi. Pemerintah daerah menganggap bahwa data yang ditetapkan dalam Peta Indikatif oleh KLHK tersebut pada dasarnya adalah usulan dari daerah (BPKH) yang telah mengantisipasi adanya kebijakan Reforma Agraria dan Perhutanan Sosial (RAPS). Pemerintah daerah akan menolak hasil inver tersebut jika usulannya lebih lanjut tetap tidak disetujui.

Dari proses di atas tergambar bahwa masih belum ada titik temu antara pemerintah daerah dengan BPKH Palu sebagai pelaksana dari KLHK. Hubungan *saling mendekat* antara masyarakat sipil dengan pemerintah ditunjukkan dengan diakomodirnya gagasan reforma agraria menjadi kebijakan pemerintah kabupaten sebagaimana tertuang dalam RPJMD dan RKPD, serta terbentuknya GTRA (kabupaten) yang beranggotakan gabungan antara unsur pemerintah dan masyarakat sipil. Hubungan *saling menjauh* antara masyarakat sipil dengan pemerintah ditunjukkan dalam gap yang terjadi antara proses politik yang dihasilkan pemerintah kabupaten dengan masyarakat sipil hingga menghasilkan *kelembagaan GTRA* dan *Usulan TORA*, dengan kelembagaan *Tim Inver* dan *Hasil Inver* yang utamanya dihasilkan oleh Kementerian LHK dan Kementerian ATR/BPN.

Kementerian LHK dan Kementerian ATR/BPN (terutama yang ada di tingkat bawah) mengedepankan pandangan administratif yang tercermin dalam menilai/memeriksa kelengkapan administratif sebagaimana acuan yang ada, sementara administrasi dan dokumen yang disusun oleh pemerintah daerah mulai dari tingkat desa disusun mendahului berbagai skema dan acuan formal yang ada. Kenyataan ini sering digambarkan oleh pemerintah daerah dan GTRA dengan istilah "berjalan sambil membuat jalan", menapaki kebijakan reforma agraria sekaligus membuat jalannya yang dilaksanakan secara simultan. Hal ini memahamkan bahwa kebijakan tidak bersifat linier namun prosesual dan dinamis, sementara pelaksana di kementerian bekerja secara prosesual. Komitmen perlu didahulukan daripada pendekatan administratif. Dengan komitmen itulah akan dihasilkan kebijakan-kebijakan kreatif serta dibangunnya administrasi yang responsif, dan bukan sebaliknya yang selama ini justru bersifat penyangkalan.

Di Kabupaten Sigi masih tergambar hubungan asimetris antara pemerintah daerah dan masyarakat sipil di satu sisi, dengan Kementerian KLHK dan Kementerian ATR/BPN di sisi lain. Perlu upaya keras untuk melakukan integrasi atas dua kelembagaan berbeda yang lahir dari dua Perpres tersebut: Tim Inver oleh Perpres 88 dan GTRA oleh Perpres 86.

Kesimpulan

Di dalam membangun kelembagaan RA, pemerintah melakukan strategi kompromi di tengah situasi *sektoralisasi* kementerian/lembaga yang ada; serta pemahaman pemerintah atas *kegentingan masalah* berupa pemastian hak atas tanah melalui percepatan pendaftaran tanah. Hal ini sangatlah berbeda dengan *rationale* dari pentingnya kebijakan RA itu sendiri, yakni adanya ketimpangan penguasaan-pemilikan tanah dan melausnya konflik agraria.

Lahirnya Perpres Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria diharapkan mampu mengintegrasikan kuadran hubungan antara masyarakat dan pemerintah daerah dengan pemerintah pusat dan antar-kementerian lintas sektor, menggenapi Perpres Nomor 88 Tahun 2017 tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan. Akan tetapi kedua Perpres tersebut melahirkan kelembagaan yang berbeda: Tim Inver pada KLHK dan GTRA pada ATR/BPN. Keduanya merupakan anak dari induk sektoralisasi kelembagaan kementerian yang ada. Anak sektoral lain adalah perbedaan nomenklatur, yakni antara PS dan RA. Terbentuknya dua lembaga ini serta nama program yang menyertainya dapat disebut sebagai langkah kompromi atas eksistensi sektoral lembaga. Hal ini mengingat masing-masing lembaga telah memiliki lintasan berbeda yang sulit diintegrasikan.

Strategi pelaksanaan RA ala Jokowi-JK dengan memasukinya melalui dua gerbang ini bagi pemerintah dinilai lebih efektif dibandingkan terlebih dahulu mengintegrasikannya ke dalam satu payung regulasi dan kelembagaan pelaksana yang terpusat dan langsung di bawah kendali presiden. Akan tetapi, strategi itu mendapatkan tantangannya. Tatkala pendekatan ini dilaksanakan di tingkat daerah dan tapak, sektoralisasi dan sekat administratif kewilayahan memiliki daya jangkau terbatas. Berbagai kenyataan ini tercermin dalam pelaksanaan kebijakan RA di Kabupaten Sigi yang berujung pada perbedaan tajam antara apa yang dihasilkan oleh GTRA dan BPKH dan melahirkan hubungan keduanya yang saling menjauh •

Pengakuan
Tulisan ini telah dimuat dalam *Bhumi: Jurnal Agraria dan Pertanahan* 4 (2), 2018: 140–163. Dimuat kembali di sini atas izin penerbit dengan beberapa revisi.

Pustaka

ANONIM. 2016. *Kerangka Acuan Persiapan Reforma Agraria di Tingkat Kabupaten Sigi.*

BORRAS, S.M. 1998. "The Bibingka Strategy to Land Reform and Implementation: Autonomous Peasant Mobilization and State Reformist in The Philippines." *Working Paper Series* No. 274, International Institute of the Social Studies (ISS), The Hague, Belanda.

___. 2001. "State-Society Relations in Land Reform Implementation in the Philippines." *Development and Change* 32 (3): 545–575.

___. 2007. *Pro-Poor Land Reform: A Critique.* Ottawa, Ontario (Kanada): University of Ottawa Press.

FADHIL, H. 2018. "Hanafi Rais: Kalau Cuma Bagi Sertifikat, Itu Reforma Agraria Palsu." *Detik News* 29 Maret. https://m.detik.com/news/berita/3943253/hanafi-rais-kalau-cuma-bagi-sertifikat-itu-reforma-agraria-palsu.

DIREKTORAT JENDERAL PENERTIBAN DAN PENDAYAGUNAAN TANAH TERLANTAR. 2017. "Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar." Materi presentasi.

KSP. 2015. "Strategi Nasional Pelaksanaan Reforma Agraria 2016–2019." Arahan dari Kantor Staf Presiden, Jakarta, 28 April 2016.

___. 2017. "Pelaksanaan Reforma Agraria, Arahan Kantor Staf Presiden: Prioritas Nasional Reforma Agraria dalam Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2017."

LUTHFI, A.N. 2011. *Melacak Sejarah Pemikiran Agraria, Sumbangan Mazhab Bogor.* Yogyakarta dan Bogor: STPN Press, Ifada, dan Sajogyo Institute.

___. 2017. "Masalah Apa yang Akan Dibidik Melalui Peraturan Tentang Tanah Terlantar Ini?" Materi untuk diskusi Penyusunan Rancangan Peraturan Tanah Terlantar yang diselenggarakan oleh Direktorat Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar, Yogyakarta, 13 September 2017.

NURDIN, I. 2018. "Agrarian Conflict in Indonesia 2011–2018." Dalam *Agrarian Chronicles in Indonesia: Expanding Imagination over Periods, Sectors and Actors*, disunting oleh A.N. LUTHFI dan M. FAUZI. Yogyakarta: STPN Press dan KPA.

PEMERINTAH KABUPATEN SIGI. 2017. *Navigasi Pengusulan Tanah Obyek Reforma Agraria dan Perhutanan Sosial Kabupaten Sigi, Sulawesi Tengah.*

RACHMAN, N.F. 2012. *Land Reform Dari Masa Ke Masa*. Yogyakarta: Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional dan Sajogyo Institute.

___. 2013. "Rantai Penjelas Konflik-Konflik Agraria yang Kronis, Sistemik, dan Meluas." *Bhumi* 37 (12): 1–14.

___. 2017. *Land Reform dan Gerakan Agraria Indonesia*. Yogyakarta: INSISTPress.

TENURE CONFERENCE. 2017. "Ketika Sigi Memilih Jalan Reforma Agraria dan Perhutanan Sosial." Wawancara Bupati Sigi Irwan Lapata dengan Tenure Conference, 27 Oktober 2017. https://www.tenureconference.id/single-post/2017/10/27/Ketika-Sigi-Memilih-Jalan-Reforma-Agraria-dan-Perhutanan-Sosial.

SOEROMIHARDJO *et al.* 2008. *Pengabdian Seorang Guru Pejuang Petan*. Jakarta: LPPInd.

WAHYONO, E.B. 2017. "Implementasi Regulasi Tentang Surveyor Kadaster Berlisensi dalam Percepatan Pendaftaran Tanah di Kantor Wilayah Badan Pertanahan Provinsi Sumatera Utara." *Bhumi: Jurnal Agraria dan Pertanahan* 3 (2): 217–231.

WHITE, B. dan G. WIRADI. 2009. *Reforma Agraria dalam Tinjauan Komparatif: Hasil Lokakarya Kebijakan Reforma Agraria di Selabintana*. Bogor: Brighten Institute.

WILSON, C.A. 2000. "Policy Regimes and Policy Change." *Journal of Public Policy* 20 (3): 247–274.

WIRADI, G. 2000. *Reforma Agraria: Perjalanan Yang Belum Berakhir*. Yogyakarta: INSISTPress, KPA, dan Pustaka Pelajar.

18

Perhutanan Sosial: Reforma Agraria di Ruang Kelola Kehutanan

DIDIK SUHARJITO

Pendahuluan

Pemerintah telah menargetkan distribusi 12,7 juta hektare lahan di kawasan hutan negara melalui program Perhutanan Sosial (PS) dan 9 juta hektare sebagai Tanah Obyek Reforma Agraria (TORA) sampai dengan 2019. Dalam dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015–2019 disebutkan bahwa peningkatan kemitraan dengan masyarakat dalam pengelolaan hutan melalui berbagai pola PS (Hutan Tanaman Rakyat [HTR]/Hutan Kemasyarakatan [HKm]/Hutan Desa [HD], Hutan Adat, dan Hutan Rakyat [HR) ditargetkan akan mencapai 12,7 juta hektare pada 2019.[1] Lahan 12,7 juta hektare untuk program PS akan dipertahankan penggunaan dan fungsinya sebagai hutan. Sedangkan lahan 9 juta hektare untuk TORA akan digunakan untuk pertanian, termasuk perkebunan, mungkin juga untuk hutan tetapi berada di luar kawasan hutan.

Terhitung sampai dengan akhir Juni 2019, pemerintah telah berhasil memberikan akses kelola kawasan hutan seluas 3,1 juta hektare kepada sekitar 679 ribu keluarga yang tersebar di 34 provinsi (lihat Lampiran 1 dan 2). Sekitar 2,6 juta hektare di antaranya merupakan capaian selama 2015–2019.

Pertanyaannya adalah: apakah program PS ini termasuk dalam kerangka konsep reforma agraria atau bukan? Berdasarkan pembedaan kedua kategori TORA dan PS, tampak jelas bahwa PS bukanlah bagian dari reforma agraria.[2] Namun demikian, perlu ditelusur lebih lanjut, apakah dalam konsep reforma agraria juga tercakup model PS? Tulisan ini hendak menelusuri pemikiran tentang konsep reforma agraria khususnya yang berkembang di Indonesia untuk memastikan apakah model atau skema PS ini termasuk ke dalam konsep reforma agraria. Pokok persoalannya bukan tentang model atau skema PS itu sendiri, melainkan tentang *hak berupa izin* yang melekat pada program PS. Konsep reforma agraria lebih menekankan pada redistribusi *hak milik* atas tanah, bukan pemberian izin pemanfaatan atas tanah/lahan seperti halnya pada PS. Persoalan inilah yang akan ditelusur pemikirannya dari para ilmuwan Indonesia, terutama Sajogyo, Sediono M.P. Tjondronegoro, dan Gunawan Wiradi yang dapat disebutkan sebagai para tokoh pionir yang konsisten memberikan perhatian besar terhadap reforma agraria di Indonesia.

1. Peraturan Presiden (Perpres) Nomer 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015–2019.

2. Reforma Agraria sebagaimana diatur dalam Perpres Nomor 86 Tahun 2018 secara tegas tidak mencakup PS.

Pertanyaan berikutnya: apakah penguasaan kawasan hutan negara harus diprivatisasi atau diubah menjadi pemilikan pribadi/perorangan? Untuk ini, pemikiran konseptual sangat penting sebagai dasar argumentasi untuk mempertahankan atau mengubah model atau skema PS untuk mewujudkan keadilan manfaat sumberdaya lahan hutan, menyejahterakan masyarakat, dan melestarikan sumberdaya hutan.

Pemikiran konseptual tentang reforma agraria tidak terlepas dari program pembangunan nasional. Karena itu, pada bagian berikut ini akan diuraikan terlebih dulu bagaimana konsep dan implementasi reforma agraria dijalankan pada berbagai periode kepemimpinan nasional dengan dibatasi hanya pada periode Orde Baru (Kabinet Pembangunan), Kabinet Indonesia Bersatu, dan Kabinet Kerja. Pembahasan pada masing-masing periode ini secara khusus dikaitkan dengan program PS.

Pembangunan Nasional dan Reforma Agraria dari Waktu ke Waktu

Kritik terhadap pembangunan nasional di era Orde Baru, khususnya pembangunan pertanian, adalah ketiadaan perhatian pada reforma agraria, khususnya redistribusi penguasaan lahan dari penguasa lahan luas ke petani berlahan sempit. Orde Baru meninggalkan upaya untuk merombak struktur pemilikan dan penguasaan tanah, dan menggantinya dengan upaya peningkatan produktivitas pertanian (intensifikasi) melalui penerapan teknologi (pengolahan tanah, bibit unggul, pupuk anorganik, irigasi, pengendalian hama dan penyakit) ditunjang dengan program penyuluhan dan pemberian kredit (modal usaha). Revolusi Hijau pada pertanian pangan dipacu melalui program Bimbingan Massal (Bimas) dan Insentifikasi Massal (Inmas). Pemerintah tidak melakukan penataan struktur penguasaan tanah terlebih dahulu sebagai landasan untuk pembangunan pertanian. Akibatnya, modernisasi pertanian lebih dinikmati petani golongan atas dan petani berlahan luas, sedangkan golongan petani berlahan sempit dan buruh tani semakin tertinggal. Akibatnya, ketimpangan pendapatan dan penguasaan lahan antargolongan pun semakin melebar (Sajogyo 2006; Tjondronegoro 1999, 2008a, 2008b). Sajogyo (2006) menyebut hal ini sebagai "*modernization without development.*"[3]

Wiradi (1998) menyatakan bahwa krisis hebat (moneter, ekonomi, politik, dan sosial menjelang dan setelah pengunduran diri Presiden Soeharto) yang melanda bangsa Indonesia sesungguhnya telah sejak lama dapat diramal. Akar krisis ini tertancap pada kebijakan Orde Baru yang dari awal tidak meletakkan masalah

3. Dalam bab berjudul "Modernisasi Tanpa Pembangunan" (Sajogyo 2006) yang merupakan terjemahan dari naskah berjudul "*Modernization without Development in Rural Java*" yang ditulis pada 1973.

pembaruan agraria sebagai landasan dasar strategi pembangunan, sekalipun tahu bahwa Indonesia adalah negara agraris. Ribuan kasus sengketa agraria ternyata belum cukup bagi elite politik untuk memahami dan menyadari bahwa masalah agraria adalah sumber segalanya (Wiradi 2000).

Di sisi lain, pemerintah Orde Baru menyelenggarakan program reforma agraria dalam bentuk transmigrasi dan pemberian Hak Guna Usaha (HGU) perkebunan dan Hak Pengusahaan Hutan (HPH) kepada perusahaan swasta skala besar. Sajogyo (2000, 2002, 2006) dan Tjondronegoro (1999, 2008a, 2008b) memasukkan program transmigrasi dan pemberian HGU perkebunan dan HPH tersebut sebagai bentuk-bentuk reforma agraria.[4] Distribusi tanah untuk transmigran membuka peluang bekerja dan berusaha di bidang pertanian bagi rumah tangga yang tidak memiliki lahan di Jawa dan mengubah struktur penguasaan lahan pertanian nasional. Sajogyo dan Tjondronegoro sangat menyayangkan pemberian HGU dan HPH kepada perusahaan besar yang lebih diunggulkan oleh pemerintah, bahkan mengalahkan masyarakat setempat yang sebelumnya menguasai lahan atas dasar hak berbasis adat. Berbagai konflik penguasaan hutan di luar Jawa yang terjadi antara masyarakat setempat dengan perusahaan pemegang HPH terus berlangsung hingga kini (Suharjito 2013; MoEF 2018).[5]

Jika mengacu pengertian reforma agraria dari Sajogyo (2000, 2002, 2006) dan Tjondronegoro (1999, 2008a, 2008b), ada bentuk reforma agraria lain yang belum disinggung oleh Sajogyo dan Tjondronegoro, yaitu program PS yang dikembangkan oleh Perum Perhutani di Jawa maupun perusahaan swasta HPH di luar Jawa.[6] Program PS dikembangkan oleh Perhutani atau perusahaan HPH sebagai upaya untuk mengelola konflik antara perusahaan dengan masyarakat (Kartasubrata, Sunito, dan Suharjito 1995; Suharjito 1996, 2004, 2013).

Program reforma agraria mulai lebih jelas diusung pada periode Kabinet Indonesia Bersatu. Rachman (2017) menjelaskan, Presiden SBY menyampaikan bahwa distribusi tanah kepada rakyat termiskin dijalankabn sebagai pelaksanaan prinsip "Tanah untuk Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat". Tanah-tanah yang dicadangkan untuk didistribusikan diambil dari hutan negara yang dapat dikonversi (HK) seluas 8,15 juta hektare ditambah tanah negara yang berada langsung di bawah kewenangan Badan Pertanahan Nasional (BPN) seluas 1,1 juta hektare. Tanah yang dicadangkan untuk reforma agraria tersebut disebut sebagai Tanah Objek Reforma Agraria (TORA). BPN mempertimbangkan lahan HK seluas 8,15 juta hektare yang akan diredistribusikan berada di 474 daerah di 17 provinsi. BPN

4. Sajogyo dan Tjondronegoro menggunakan konsep reforma agraria untuk mencakup berbagai program penataan struktur penguasaan tanah, yang lebih luas dari pada *land reform*. *Land reform* menunjuk pada redistribusi tanah, sedangkan reforma agraria merupakan kebijakan yang mencakup pengaturan hubungan bagi hasil, sewa-menyewa, dan lainnya.

5. Kasus konflik antara perusahaan HPH dan masyarakat setempat dapat menjadi contoh apa yang dinyatakan Sajogyo (2000) bahwa Reforma Agraria adalah "anak" dari Konflik Agraria, sebaliknya Konflik Agraria adalah "anak" dari Reforma Agraria. Perusahaan HPH di sini mencakup HPH hutan alam dan HPH Tanaman Industri, saat ini disebut perusahaan pemegang Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu (IUPHHK).

6. Istilah Perhutanan Sosial di sini saya gunakan untuk mencakup berbagai bentuk keterlibatan masyarakat setempat dalam pengelolaan dan pemanfaatan hutan, termasuk kemitraan antara perusahaan dengan masyarakat setempat.

memperkirakan dari seluruh HK seluas 22,14 juta hektare, terdapat areal yang sudah dikuasai oleh masyarakat lokal seluas 60% atau 13,41 juta hektare. BPN juga mengidentifikasi TORA seluas 7,35 juta hektare yang berasal dari tanah negara yang tidak lagi digunakan atau sedang digunakan oleh perusahaan-perusahaan swasta yang melanggar aturan-aturan pemerintah—apa yang disebut sebagai "tanah telantar".[7]

Kepala BPN pada periode itu (Joyo Winoto) menjadikan *triple track strategy* (yang merupakan kerangka kerja utama pemerintahan SBY-JK) sebagai kerangka untuk program Reforma Agraria. *Triple track strategy* itu mencakup peningkatan pertumbuhan ekonomi melalui investasi dan ekspor, peningkatan lapangan kerja dengan menggerakkan sektor riil, dan pengurangan kemiskinan melalui revitalisasi pertanian dan ekonomi pedesaan. Reforma agraria bertujuan untuk mengurangi ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah pertanian, pengentasan kemiskinan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Joyo Winoto lantas merumuskan konsep demikian: "Reformasi Agraria = *asset reform* + *access reform*." *Asset reform* adalah proses redistribusi tanah untuk menata ulang penguasaan, pemilikan, dan pemanfaatan tanah berdasarkan hukum dan kebijakan pertanahan. Sedangkan *access reform* merupakan proses pemberian akses kepada pemegang hak atas tanah dalam bentuk peningkatan akses kepada kredit, pasar, teknologi, peningkatan kapasitas, dan lainnya.[8]

Rachman (2017) menjelaskan bahwa program Reforma Agraria yang diprakarsai oleh Kepala BPN ini tidak mendapat dukungan dari Menteri Kehutanan dan Menteri Pertanian, dan Presiden SBY tidak berusaha memaksa kedua menteri tersebut. Menteri Kehutanan menyelenggarakan program Pengelolaah Sumberdaya Hutan Bersama Masyarakat (PHBM), HKm, dan Hutan Adat. Sedangkan Menteri Pertanian menyelenggarakan program "Revolusi Hijau Kedua". BPN kemudian lebih fokus pada legalisasi hak atas tanah, yaitu (1) legalisasi pemilikan tanah yang sudah diakses oleh penduduk desa; dan (2) legalisasi pemilikan tanah yang sebelumnya dikuasai oleh perkebunan-perkebunan swasta dan kemudian digarap oleh penduduk desa melalui okupasi tanah setelah rezim Soeharto jatuh.

Program Reforma Agraria kembali digulirkan oleh Kabinet Kerja Jokowi-JK. Luas tanah yang dicanangkan untuk program reforma agraria atau TORA sekitar 9 juta hektare, angka yang sama dengan TORA di masa Kabinet Indonesia Bersatu SBY-JK. Tanah yang dicadangkan untuk TORA itu berasal dari kawasan hutan negara seluas 4,1 juta hektare (menjadi tugas Kementerian LHK) dan dari luar kawasan hutan negara seluas 4,9 juta hektare (menjadi

7. Lihat Rachman (2017: 168).

8. Lihat Rachman (2017: 140; 150; 160; 165).

tugas Kementerian ATR/BPN). Dari 4,9 juta hektare TORA dari non-kawasan hutan, seluas 4,5 juta hektare di antaranya adalah legalisasi aset (di antaranya 0,6 juta hektare tanah transmigrasi yang belum bersertifikat) dan seluas 0,4 juta hektare adalah HGU yang sudah kedaluwarsa dan tanah telantar.[9] Kementerian LHK telah merealisasikan pelepasan kawasan hutan negara untuk TORA sampai dengan September 2018 seluas 998.449 hektare.[10]

Reforma Agraria Melalui Program Perhutanan Sosial

Selain mencadangkan dan melepaskan areal hutan untuk TORA, Kementerian LHK juga meningkatkan pencapaian program PS. Sebagaimana diuraikan di atas, program PS ini juga merupakan bentuk reforma agraria. Perbedaan PS dengan TORA adalah status penguasaan atas lahan PS tetap sebagai tanah negara, sedangkan status TORA akan diubah menjadi lahan milik. Oleh karena itu, program PS sering dinyatakan sebagai reforma akses atas sumberdaya agraria lahan hutan, sedangkan TORA disebut sebagai reforma aset sumberdaya agraria lahan hutan dan lahan nonhutan. Reforma akses menunjuk pada pemberian akses kepada masyarakat setempat untuk mengelola dan memanfaatkan sumberdaya hutan untuk memperoleh hasil hutan kayu, hasil hutan bukan kayu, jasa lingkungan, ataupun hasil budidaya pertanian. Akses tersebut diberikan secara legal dalam bentuk izin. Sedangkan reforma aset menunjuk pada redistribusi lahan yang berasal dari kawasan hutan (yang dapat dikonversi) dan atau lahan non-kawasan hutan (misalnya perkebunan).[11] Jangka waktu izin PS adalah 35 tahun dan dapat diperpanjang 35 tahun berikutnya dengan pertimbangan berdasarkan hasil evaluasi terhadap kinerjanya.

Program PS hanya memberi akses (reforma akses) secara legal atas sumberdaya agraria lahan hutan. Dengan kata lain, program PS memberikan legalitas akses kepada masyarakat yang selama ini menggunakan lahan hutan meskipun tidak memperoleh izin dari yang berwenang (pemerintah) dan memberikan akses legal baru kepada kelompok masyarakat setempat lainnya. Mengacu pada hasil Survei Kehutanan (SKH) 2014, terdapat sekitar 32,45 juta anggota rumah tangga di sekitar kawasan hutan; 1,06 juta rumah tangga yang memperoleh izin penguasaan lahan kawasan hutan; sementara 700 ribu rumah tangga tidak memperoleh izin dari pihak berwenang (kementerian bidang kehutanan, dinas kehutanan, bupati/walikota), atau jenis perizinan lainnya.

Program PS memberikan akses secara legal atau hak akses (dalam bentuk izin) untuk mengelola dan memanfaatkan hasil hutan, tidak sampai pada hak memiliki lahan. Dalam tipologi hak

9. Permukiman transmigrasi dan lahan usahanya sebagian belum dibuatkan dan diserahkan sertifikatnya karena pelepasan kawasan hutan yang dijadikan wilayah transmigrasi belum dilakukan.

10. KLHK (2018: 36). Berdasarkan kunjungan-kunjungan ke lapangan yang saya lakukan, sebagian dari kawasan hutan negara yang dialokasikan untuk TORA saat ini sudah dikuasai dan digunakan untuk perkebunan, pemukiman atau sarana dan prasarana (jalan, rumah ibadah, sekolah, perkantoran).

11. Istilah "reforma akses" dan "reforma aset" di sini digunakan dalam pengertian yang berbeda dari istilah "reformasi akses" dan "reformasi aset" yang digunakan oleh Joyo Winoto (2006) sebagaimana dikutip oleh Rachman (2017). Reformasi aset dalam pengertian Joyo Winoto berujung pada legalisasi hak atas tanah, sedangkan reformasi akses adalah program pemerintah dalam asistensi pertanian seperti penyediaan kredit, akses pasar, dan lainnya (lihat Rachman 2017: 160). Pengertian dari Joyo Winoto tersebut juga digunakan dalam Perpres Nomor 86 Tahun 2018.

atas sumberdaya dari Ostrom and Schlager (1996), pemegang hak atas PS masuk kategori *claimant* yang memegang hak untuk dapat akses atau memasuki wilayah atau areal, mengambil hasil hutan, dan mengelola arealnya. *Claimant* tidak berhak untuk mengeksklusi pihak lain, apalagi mengalienasi. Ketika pemerintah memberikan IUPHHK, misalnya untuk HTI pada areal yang sudah diberikan IUPHKm, pemegang IUPHKm tidak dapat mengeksklusi pemegang IUPHHK. Meskipun dapat mengajukan protes atau gugatan, tetapi keputusan berada pada pemberi hak, yaitu pemerintah.

Sedangkan program TORA hendak memberikan hak yang dalam tipologi hak atas sumberdaya dari Ostrom and Schlager (1996), pemegang haknya termasuk kategori *owner*: ia dapat akses atau memasuki wilayah atau areal, mengambil hasil hutan, dan mengelola arealnya, mengeksklusi pihak lain, bahkan juga mengalienasi. Dalam UUPA 5/1960, hak semacam itu disebut hak milik, hak yang terkuat dan terpenuh meskipun kekuasaan negara tetap masih lebih kuat.

Tujuan dari program PS adalah untuk mengurangi ketimpangan penguasaan lahan dan pendapatan, penyelesaian konflik sumberdaya hutan (SDH), peningkatan kesejahteraan, peningkatan peran masyarakat dalam pengelolaan hutan dan pelestarian hutan. Sebelum 2015 (sebelum Kabinet Kerja Jokowi-JK), masyarakat setempat hanya menguasai kawasan hutan sekitar 7%, dan pada 2019 ditargetkan masyarakat setempat akan menguasai kawasan hutan 33%.[12] Program PS terdiri atas lima skema, yaitu HKm, HD, HTR, Kemitraan, dan Hutan Adat (HA). Hak (izin) pengelolaan dan pemanfaatan HKm dan HTR diberikan kepada individu/keluarga dalam satuan kelompok, sedangkan hak pengelolaan dan pemanfaatan HD diberikan kepada lembaga desa.[13] Skema kemitraan dapat dibentuk antara masyarakat setempat secara individual/keluarga dalam satuan kelompok atau masyarakat secara kolektif dengan perusahaan (milik negara atau swasta) atau Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH).

Berdasarkan Sensus Pertanian 2013 (BPS 2014a, 2014b), jumlah rumah tangga usaha pertanian (RTUP) dengan luas lahan yang dikuasai kurang dari 0,1 hektare pada 2013 adalah 4,34 juta, menurun 53,75 % dari 9,38 juta RTUP pada 2003. Proporsi RTUP yang tergolong petani gurem (menguasai lahan kurang dari 0,5 hektare) turun dari 63,3% pada 2003 menjadi 55,9% (14,2 juta) pada 2013. Sedangkan jumlah RTUP yang menguasai lahan lebih dari 0,5 hektare sedikit meningkat baik absolut maupun persentase, yaitu dari 11,43 juta RTUP (36,6%) pada 2003 menjadi 11,51 juta RTUP (44,1%) pada 2013 (lihat Tabel 18.1). Berdasarkan hasil Survei Pertanian Antar Sensus (SUTAS) 2018, jumlah dan proporsi petani gurem naik kembali menjadi 58,1 % (15,8 juta RTUP) pada 2018.

12. KLHK (2018: 34). Proporsi 33% tersebut dari luas hutan negara yang diusahakan.

13. Hutan Desa mungkin dapat disejajarkan bentuknya dengan Badan Usaha Buruh Tani (BUBT) yang digagas oleh Sajogyo (1976) dalam bab "Penduduk dan Kemiskinan" (Sajogyo 2006) dalam arti usaha pertanian (kehutanan) oleh lembaga desa; tetapi hasil dari Hutan Desa sebagai pendapatan pemerintahan desa, bukan untuk keluarga/rumah tangga.

LUAS PENGUASAAN LAHAN (HEKTARE)	JUMLAH RUMAH TANGGA TAHUN 2003		JUMLAH RUMAH TANGGA TAHUN 2013	
	JUMLAH (JUTA)	PERSEN	JUMLAH (JUTA)	PERSEN
< 0,10	9,38	30,0	4,34	16,6
0,10 – 0,19	3,60	11,5	3,55	13,6
0,20 – 0,49	6,82	21,8	6,73	25,7
0,50 – 0,99	4,78	15,3	4,56	17,4
1,00 – 1,99	3,66	11,7	3,73	14,3
2,0 – 2,99	1,68	5,4	1,62	6,2
> 3,00	1,31	4,2	1,61	6,2
JUMLAH	**31,23**	**100**	**26,14**	**100**

TABEL 18.1
Distribusi Rumah Tangga Usaha Pertanian (RUTP) Menurut Luas Lahan Pertanian yang Dikuasai, 2003 dan 2013

Sumber:
BPS (2014a, 2014b)

Tabel 18.1 menunjukkan bahwa selama sepuluh tahun (2003–2013) telah terjadi penurunan jumlah RTUP sebanyak lebih dari 5 juta, terutama terjadi pada kelompok RTUP yang menguasai lahan kurang dari 0,1 hektare tanah. RTUP dengan lahan kurang dari 0,1 hektare mengalihkan (menjual) lahannya kepada RTUP dengan lahan lebih dari 0,5 hektare. Rata-rata luas penguasaan lahan pertanian meningkat dari 0,35 hektare pada 2003 menjadi 0,86 hektare pada 2013, dan turun kembali menjadi 0,73 hektare pada 2018.

Program PS dan TORA akan secara sangat signifikan meningkatkan luas penguasaan lahan bagi RTUP. Sebagaimana disajikan pada Lampiran 1 dan 2, realisasi program PS sampai Juni 2019 mencapai 3,1 juta hektare untuk 679 ribu keluarga, rata-rata setiap keluarga/rumah tangga diberi hak pengelolaan lahan hutan seluas 4,6 hektare. Diharapkan akses atas lahan hutan dapat mengembalikan rumah tangga petani yang tidak menguasai lahan atau berlahan sempit lebih bergairah untuk berusaha wanatani.

Selama empat tahun terakhir (2015–2019) realisasi PS mencapai sekitar 2,6 juta hektare, suatu peningkatan yang sangat signifikan, jauh lebih besar dibandingkan capaian program PS sebelumnya selama dua dasawarsa, meskipun masih jauh dari target 12,7 juta hektare. Capaian program PS tersebut tentu merupakan hasil dari pendekatan, strategi, dan langkah-langkah operasional yang mampu mendorong para pihak untuk berperan dalam melakukan tindakan bersama. Realisasi implementasi program PS tidak dapat dipisahkan dari organisasi atau lembaga atau unit-unit kerja yang menjalankan peran, tugas, dan fungsi untuk mewujudkan PS dari tingkat nasional sampai lokal atau tapak.[14] Komitmen KLHK untuk percepatan PS telah ditunjukkan dengan kebijakan menteri dan direktur jenderal (dijen), berbagai kerjasama yang dibangun dengan para pihak di luar KLHK (dukungan lembaga swadaya ma-

14. Gerakan PS dapat dikategorikan sebagai *reform by leverage* yang dilakukan bertahun-tahun sampai kebijakan percepatan dan perluasan PS bergulir selama empat tahun terakhir; namun apabila dilihat mulai dari Nawacita, RPJMN 2015–2019, dan Renstra Kementerian LHK, maka PS dapat dikategorikan sebagai *reform by grace* (Wiradi 2000: 184).

syarakat, akademisi universitas, lembaga penelitian nasional dan internasional, dan lembaga donor) maupun kementerian lain, serta alokasi anggaran. Secara internal organisasi KLHK, urusan PS mengalami peningkatan eselon, mulai dari seksi, subdirektorat, menjadi direktorat jenderal (ditjen) pada saat ini.[15]

Di tingkat nasional dibentuk Kelompok Kerja Percepatan Perhutanan Sosial (Pokja PPS) Nasional, dan di tingkat daerah (provinsi) dibentuk Pokja PPS daerah. Mekanisme kerja Pokja ini disebut "jemput bola", yaitu Pokja aktif memfasilitasi masyarakat setempat untuk memperoleh program PS.[16] Realisasi pemberian akses legal (perizinan) pengelolaan dan pemanfaatan PS pada tingkat *on-farm* saja tidak cukup. Oleh karena itu, setelah pemberian aspek legal diiringi dengan penguatan kelembagaan pengelola PS, pemberian bantuan modal dan peningkatan keterampilan untuk usaha *on-farm* dan *off-farm*, serta peningkatan kapasitas pemasaran.

Evaluasi terhadap realisasi program PS menunjukkan bahwa PS berhasil meningkatkan pendapatan rumah tangga pengelola PS dan mengentaskan kemiskinan, meningkatkan jumlah dan keragaman jenis satwa liar, meningkatkan ketersediaan dan kualitas air untuk kebutuhan rumah tangga maupun pertanian, serta membangkitkan jasa wisata. Namun demikian, praktik PS memberikan dampak negatif khususnya peningkatan ketimpangan distribusi penguasaan lahan dan pendapatan rumah tangga. Sehingga penataan ulang penguasaan lahan kawasan hutan ini perlu dilakukan oleh pemerintah agar distribusinya menunjukkan keadilan.[17]

Mengapa program PS hanya memberi akses (reforma akses) secara legal atau hak akses, bukan memberi aset (reforma aset) seperti TORA, dalam arti memberikan hak milik? UUPA 5/1960 yang mendasarkan pada UUD 1945 menegaskan bahwa sumberdaya agraria (bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya) dikuasai oleh negara. Hak menguasai dari negara memberi wewenang kepada pemerintah untuk memberikan hak atas sumberdaya agraria kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum. Macam-macam hak yang dapat diberikan oleh pemerintah adalah hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan, dan hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut.

Program PS tidak memberikan aset atau hak milik sehingga pemerintah (atas nama negara) masih memegang kekuasaan yang sangat kuat untuk mengendalikan eksistensi hutan dan fungsinya untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Kadang muncul perta-

15. Suharjito (2017).

16. Istilah "jemput bola" digunakan Presiden SBY ketika berpidato pada acara peluncuran Layanan Rakyat untuk Sertifikasi Tanah (Larasita) di Prambanan, Jawa Tengah, Desember 2008. Presiden SBY menyatakan: "Program Larasita merupakan contoh wujud nyata dari pelayanan BPN RI kepada rakyat dengan jemput bola, petugas BPN RI mendatangi rakyat dan mengunjungi daerah yang sulit terjangkau" (Rachman 2017: 174).

17. Santoso (2011); Sunito, Suharjito, Purwawangsa (2012); Markum, Setiawan, Sabani (2014); Race dan Sumirat (2015); Supriyanto, Jayawinangun, Saputro (2017); Supriyanto *et al.* (2018).

nyaan, mengapa kita tidak mencontoh Amerika atau negara-negara Eropa yang sebagian besar lahan hutan dimiliki oleh privat atau individu dan mereka berhasil mengelola hutan? Di Tiongkok, lahan hutannya dimiliki oleh negara dan pengelolaan hutannya berhasil. Tiongkok sejak 2007 memiliki UU Hak-Hak Properti yang menandakan perubahan sejarah tentang hak-hak properti dari publik ke privat atau individu. Perubahan ini dilakukan untuk menyokong Tiongkok memasuki ekonomi global (Zhang 2008). Namun dalam hal lahan, organisasi ekonomi kolektif pedesaan menerapkan dua sistem, yaitu kombinasi sentralistis dan desentralistis yang dijalankan oleh rumah tangga petani secara kolektif berdasarkan kontrak. Jangka waktu kontrak untuk lahan hutan adalah 30–70 tahun dan dapat diperpanjang dengan persetujuan dari Departemen Administrasi Kehutanan.[18]

Saya berpendapat, bagi bangsa Indonesia dengan UUD 1945 dan dasar negara Pancasila, serta dengan kenyataan sosial budaya masyarakatnya, lebih tepat apabila kawasan hutan dikuasai oleh negara dengan memberikan macam-macam bentuk hak, selain hak milik, kepada perorangan (atau keluarga) dan badan hukum. Seperti diuraikan di atas, rumah tangga pertanian yang menguasai lahan sempit (kurang dari 0,5 hektare) cenderung memindahtangankan hak atas lahannya kepada rumah tangga yang menguasai lahan luas. Di berbagai daerah ditemukan orang-orang kota yang menguasai lahan pertanian (kebun sawit, kebun karet, kebun kayu, atau lainnya) puluhan hektare, bahkan lebih dari 100 hektare, sebagai absente.[19] Dengan hanya memberikan hak akses (perizinan), bukan hak milik, kepada keluarga/rumah tangga petani di desa-desa hutan, kontrol publik (pemerintah dan masyarakat sipil) atas penguasaan lahan hutan tetap kuat untuk menjamin fungsi sosial ekologis kawasan hutan.

Penutup

Uraian di atas menjelaskan, pertama bahwa program PS merupakan reforma agraria yang mengambil bentuk reforma akses dalam pengertian pemerintah memberikan izin kepada masyarakat setempat/lokal untuk mengelola dan memanfaatkan hutan. Program PS berkontribusi pada perbaikan distribusi penguasaan hutan di tingkat lokal maupun nasional, peningkatan kesejahteraan masyarakat, dan perbaikan kualitas hutan. Meskipun saat ini dengan capaian luas lahan hutan yang telah tercakup ke dalam PS belum signifikan mengubah ketimpangan (gini rasio) penguasaan lahan pertanian, namun apabila luas lahan PS terus ditambah, sebutlah sampai 30 juta hektare, dan dengan ketepatan sasaran atau subjek

18. Chapter XI Right to Land Contractual Management article 124-128 Property Rights Law of the People's Republic of China.

19. Tanah-tanah *absentee* ini harus menjadi obyek Reforma Agraria.

penerima izin, yaitu keluarga petani yang tidak menguasai lahan atau menguasai lahan tetapi sangat sempit (petani gurem), maka pemerataan penguasaan lahan akan sangat signifikan dicapai.[20]

Kedua, program PS yang mengambil bentuk reforma akses lebih tepat jika dibandingkan dengan bentuk pemberian aset atau hak milik. Dengan bentuk pemberian akses maka kontrol publik (pemerintah dan masyarakat sipil) atas penguasaan lahan hutan tetap kuat untuk menjamin fungsi sosial ekologis kawasan hutan.

Pertanyaan yang menantang adalah apakah dengan memberian izin PS dengan jangka waktu 35 tahun dan dapat diperpanjang 35 tahun berikutnya, pemerintah masih memiliki kemampuan untuk mengendalikannya, mencabutnya jika batas waktunya habis atau menegakkan sanksi terhadap pelanggaran berat? •

20. Meskipun program PS dijalankan oleh kementerian sebagai program rutin, bukan oleh Badan Otoritas Khusus dengan jangka waktu tugas yang singkat sebagaimana dijelaskan oleh Wiradi (2000), namun jika dijalankan secara konsisten dan komitmen politik kuat, maka akan dicapai tujuan RA.

Keterangan Naskah
Naskah ini merupakan elaborasi dari naskah awal berjudul "Perhutanan Sosial: Mereformasi Akses atau Aset?" yang dimuat dalam *WARTA FKKM*, September 2017, hlm. 3–5.

LAMPIRAN 1
Capaian Kinerja Pemberian Akses Kelola Kawasan Hutan Menurut Skema Perhutanan Sosial (Sampai 11 Juni 2019)

Sumber: Direktorat Jenderal Perhutanan Sosial dan Kemitraan Lingkungan KLHK

Keterangan: Penetapan Hutan Adat 21.935,34 hektare; Wilayah Indikatif Hutan Adat 451.045,88 hektare

1	Hutan Desa	1.330.486,21
2	Hutan Kemasyarakatan	645.221,82
3	Hutan Tanaman Rakyat	339.199,68
4	Kemitraan Kehutanan	
	a. Kulin KK	282.733,42
	b. IPHPS	25.977,59
5	Hutan Adat*	21.935,34
	JUMLAH	**3.096.599,93**

1	Aceh	509.634	127.678,12	40	13.670
2	Sumatera Utara	579.685	60.289,30	102	12.983
3	Sumatera Barat	653.689	223.524,24	231	125.487
4	Riau	1.084.512	87.613,29	51	16.174
5	Jambi	392.730	182.330,61	380	29.283
6	Sumatera Selatan	361.897	105.367,68	146	22.651
7	Bengkulu	147.989	59.995,28	117	12.106
8	Lampung	379.224	200.743,22	273	70.699
9	Kep. Bangka Belitung	142.117	37.906,79	351	8.866
10	Kep Riau	205.274	28.427,00	18	2.906
11	Jakarta	-	-	-	-
12	Jawa Barat	12.230	27.963,53	94	16.209
13	Jawa Tengah	19.812	33.307,76	73	15.178
14	Yogyakarta	3.472	1.565,88	45	5.005
15	Jawa Timur	26.557	82.729,18	134	55.652
16	Banten	2.224	18.275,58	23	5.505
17	Bali	14.052	13.006,13	75	37.798
18	Nusa Tenggara Barat	345.251	28.152,68	95	19.066
19	Nusa Tenggara Timur	566.513	44.628,92	166	12.289
20	Kalimantan Barat	1.387.949	378.305,05	131	38.847
21	Kalimantan Tengah	1.371.896	194.862,61	138	18.908
22	Kalimantan Selatan	152.353	57.917,29	105	10.612
23	Kalimantan Timur	399.452	152.661,28	80	6.382
24	Kalimantan Utara	236.975	62.417,91	67	9.072
25	Sulawesi Utara	115.112	31.077,01	172	3.174
26	Sulawesi Tengah	379.105	188.909,58	1.194	18.383
27	Sulawesi Selatan	403.162	216.762,21	519	42.882
28	Sulawesi Tenggara	330.238	63.809,32	142	11.350
29	Gorontalo	44.615	13.280,01	103	5.577
30	Sulawesi Barat	92.257	32.681,59	434	2.729
31	Maluku	253.887	104.161,00	87	17.836
32	Maluku Utara	178.985	105.618,89	41	8.015
33	Papua Barat	626.357	40.122,00	22	1.383
34	Papua	2.428.521	90.508,99	28	2.790
	TOTAL	**13.847.726**	**3.096.599,93**	**5.677**	**679.467**

LAMPIRAN 2
Capaian Kinerja Pemberian Akses Kelola Kawasan Hutan Menurut Provinsi (Sampai tanggal 11 Juni 2019)

Sumber:
Direktorat Jenderal Perhutanan Sosial dan Kemitraan Lingkungan KLHK

Pustaka

BADAN PUSAT STATISTIK (BPS). 2014a. *Analisis Sosial Ekonomi Petani di Indonesia: Analisis Hasil Survei Pendapatan Rumah Tangga Usaha Pertanian, Sensus Pertanian 2013*.

___. 2014b. *Analisis Kebijakan Pertanian Indonesia Implementasi dan Dampak Terhadap Kesejahteraan Petani dari Perspektif Sensus Pertanian 2013*.

KARTASUBRATA, J., S. SUNITO, dan D. SUHARJITO. 1995. *State of the Art Report of the Social Forestry Programme in Java. Center for Development Studies*. Bogor: Bogor Agricultural University.

KEMENTERIAN LINGKUNGAN HIDUP DAN KEHUTANAN REPUBLIK INDONESIA (KLHK). 2018. *Status Hutan & Kehutanan Indonesia 2018*. Jakarta: KLHK.

MARKUM, B., SETIAWAN, dan R. SABANI. 2014. *Hutan Kemasyarakatan*. Mataram: Balai Pengelolaan Daerah Airan Sungai Dodokan Moyosari NTB.

OSTROM, E. dan E. SCHLAGER. 1996. "The Formation of Property Rights." Dalam *Rights to Nature*, disunting oleh S. HANNA, C. FOLKE, dan K.G. MALER. Washington, D.C. (Amerika Serikat): Island Press.

RACE, D. dan B. SUMIRAT B. 2015. "Exploring the Implications of Social Inequalities in Community Forestry: Emerging Lessons from Two Forests in Indonesia." *International Journal of Sustainable Development* 18 (3): 211–228.

RACHMAN, N.F. 2017. *Land Reform and Gerakan Agraria Indonesia*. Yogyakarta: INSISTPress.

SAJOGYO. 2000. "Pengantar." Dalam *Reforma Agraria: Perjalanan yang Belum Berakhir*, ditulis oleh G. WIRADI. Yogyakarta: INSISTPress.

___. 2002. "Struktur Agraria, Proses Lokal, dan Pola Kekuasaan." Dalam *Menuju Keadilan Agraria, 70 Tahun Gunawan Wiradi*, disunting oleh E. SUHENDAR, S. SUNITO, M.T.F. SITORUS, A. SATRIA, I. AGUSTA, dan A.H. DHARMAWAN. Bandung: Yayasan Akatiga.

___. 2006. *Ekososiologi: Deideologisasi Teori, Restrukturisasi Aksi*. Yogyakarta: Cindelaras Pustaka Rakyat Cerdas.

SANTOSO, H. 2011. *Potret HKm dan Hutan Desa: Antara Harapan dan Kenyataan*. Jakarta: Kemitraan.

SUHARJITO, D. 1996. "Sepuluh Tahun Program Perhutanan Sosial di Jawa: Beberapa Pelajaran." *Jurnal Rimba Indonesia* 31 (1).

___. 2004. "Pengelolaan Hutan Negara Pola Kolaboratif Perusahaan HPH (TI) dan Masyarakat Lokal: Prospek dan Kendala." *Jurnal*

Kehutanan Masyarakat 2 (1): 6–19.

___. 2013. Reforma Agraria di Sektor Kehutanan: Mewujudkan Pengelolaan Hutan Lestari, Keadilan Sosial Dan Kemakmuran Bangsa." Dalam *Kembali ke Jalan Lurus: Kritik Penggunaan Ilmu dan Praktek Kehutanan Indonesia*, disunting oleh H. KARTODIHARDJO. Yogyakarta: Forci Development dan Tanah Air Beta.

___. 2017. "Strategi Percepatan Perhutanan Sosial." Makalah dipresentasikan dalam Seminar Nasional "Akar Masalah dan Solusi Percepatan Pembangunan Perhutanan Sosial di Indonesia", diselenggarakan oleh Fakultas Kehutanan, Universitas Jambi, 18 Mei 2017.

SUMARDJONO, M.S.W. 2009. *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.

SUNITO, S., D. SUHARJITO, dan H. PURWAWANGSA. 2012. *Study on Good Practice of Social Forestry for Sustainable Forest Management and REDD+*. Bogor: PSP3 IPB and JICA.

SUPRIYANTO, H., R. JAYAWINANGUN, dan B. SAPUTRO B. 2017. *Hutan Kemasyarakatan: Hidup Matinya Petani Miskin*. Bogor: KpSHK.

SUPRIYANTO, B., A. KARYANA, E. ROSDIANA, B.H. TJIPTONO, C.E. PRASETIANI, N. DWIYATI, S. SIMANJUNTAK, R.T.S. PANGARIBUAN, NURHASNIH, T.A. RAHMANSYAH, A.D. SUMARAH, I.P. SIREGAR, H. HIDAYAT, R. ANGGRAENI, dan D.J. NUGROHO, penyunting. 2018. *Dampak Perhutanan Sosial, Perspektif Ekonomi, Sosial, dan Lingkungan*. Jakarta: KLH K.

TJONDRONEGORO, S.M.P. 1999. *Sosiologi Agraria*. Bandung: Yayasan Akatiga.

___. 2008a. *Negara Agraris Ingkari Agraria: Pembangunan Desa dan Kemiskinan di Indonesia*. Bandung: Yayasan Akatiga.

___. 2008b. *Ranah Kajian Sosiologi Pedesaan*. Bogor: Fakultas Ekologi Manusia Institut Pertanian Bogor.

WIRADI, G. 2000. *Reforma Agraria: Perjalanan yang Belum Berakhir*. Yogyakarta: INSISTPress.

ZHANG, MO. 2008. "From Public to Private: The Newly Enacted Chinese Property Law and the Protection of Property Rights in China." *Berkeley Business Law Journal* 5 (2).

BAGIAN X

SKEMA ALTERNATIF UNTUK PEMBARUAN TENURIAL

19

Collective Ownership, Individual Use Right: Alternatif Reforma Agraria Untuk Pertanian Skala Kecil?

APRILIA AMBARWATI

SUDAH hampir enam dekade UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) diundangkan. Setelah sekian dekade itu, penyelesaian masalah agraria di Indonesia tidak kunjung tuntas dan masih memerlukan perjuangan panjang yang teguh dan kritis.

Sebenarnya, belasan tahun sebelum UUPA diterbitkan, upaya-upaya menjalankan *land reform* telah dilakukan oleh pemerintah. Melalui UU 13/1946, Republik Indonesia yang masih muda menetapkan penghapusan desa-desa perdikan. Pada 1948, dengan UU 13/1948, pemerintah berhasil mengambil alih semua tanah yang dikuasai oleh empat puluh perusahaan gula milik Belanda yang berada di Kasultanan Yogyakarta dan Surakarta. Selanjutnya, pada 1958 pemerintah menghapuskan secara resmi semua tanah-tanah partikelir yang dilakukan berdasarkan UU 1/1958. Pada tahun yang sama, nasionalisasi perusahaan asing dilakukan oleh pemerintah berdasarkan UU 86/1958 (Wiradi dan Tjondronegoro 2008; Wiradi 2009). Terkecuali perkebunan asing yang dinasionalisasi, tanah-tanah yang diambil alih pemerintah dari penguasa desa perdikan, pemilik tanah partikelir, dan perusahaan gula berhasil didistribusikan kepada para petani penggarap, petani kecil, dan buruh tani. Sementara banyak perkebunan asing yang dinasionalisasi lantas dikuasai militer dan sebagian menjadi perusahaan milik negara.

Kabar gembira semacam di atas telah lama tidak terdengar lagi. Sebaliknya, keadaan yang berlangsung semakin miris dengan ditandai oleh jamaknya berita konflik agraria antara petani dengan berbagai perusahaan ekstraktif atau hilangnya penghidupan petani demi kepentingan "proyek strategis" nasional. Meski demikian, usaha *land reform* yang pernah berlangsung tentu saja bukannya tidak berbekas sama sekali. Terkait ini, ada beberapa langkah pemerintah yang patut diapresiasi, misalnya program sertifikasi tanah.

Di samping program-program yang dilakukan pemerintah pusat, terdapat pula inisiatif-inisiatif lokal terkait *land reform* yang muncul untuk mengatasi kondisi ketimpangan penguasaan tanah, terutama di pedesaan. Tulisan ini akan mengemukakan beberapa

inisiatif lokal tersebut. Tulisan akan dimulai dengan uraian ringkas tentang kondisi "mikro" dari pola dan struktur penguasaan tanah di pedesaan Indonesia.

Struktur Penguasaan Tanah di Pedesaan

Polarisasi dan spekulasi atas tanah di pedesaan tidak boleh diabaikan karena ketimpangan penguasaan tanah lebih lanjut dapat meningkatkan kemiskinan dan ketimpangan kesejahteraan di desa. Tanah di desa kerap dimiliki oleh segelintir elite desa atau dijadikan objek spekulasi oleh para pemilik kapital dari luar desa. Seperti dikemukakan oleh Setiawan (1997), sebagai objek spekulasi, tanah tidak dapat digunakan secara produktif oleh petani, melainkan dijarah oleh kelas-kelas di kota bagi kepentingan spekulasi dan investasi nonproduktif. Tanah dijadikan objek komoditas dan dasar bagi akumulasi primitif modal awal dengan mekanisme *land grabbing*, yang kemudian dijual kembali atau dimasukkan ke dalam mekanisme pasar. Dalam konteks yang lebih luas, Harvey (2003) mencemaskan masifnya akumulasi melalui perampasan (*accumulation by dispossession*) dan mekanisme pasar yang berlebihan ketika perubahan kepemilikan, akumulasi modal, serta pertukaran komoditas berubah menjadi hubungan yang eksploitatif dalam kekuasaan kelas. Dengan demikian, petani tak bertanah atau hampir tak bertanah semakin rentan dalam hubungan kelas yang tidak setara.

Penelitian AKATIGA pada 2013 dan 2014 tentang penguasaan tanah di dua puluh desa penghasil padi menunjukkan bahwa rata-rata penguasaan tanah berada pada sebagian kecil petani. Pada salah satu desa di Kabupaten Wajo, Sulawesi Selatan, terdapat satu rumah tangga petani yang memiliki 67% dari total tanah produktif di desa tersebut. Hal ini juga terjadi di satu desa di Karawang, yang mana satu rumah tangga petani memiliki sebanyak lebih dari 25% dari total sawah di desa.

Tanah semakin masif dijadikan sebagai objek spekulasi oleh banyak pihak. Pada desa lain di Karawang, tanah yang termasuk absente telah mencapai 70% dari total lahan produktif di desa. Kekuatan modal swasta dalam dan luar negeri telah jauh menguasai tanah-tanah produktif hingga ke pelosok desa. Terdapat dua perusahaan swasta yang telah memiliki tanah pertanian di dalam desa dengan luas lebih dari 30 hektare. Hal ini juga terjadi pada pelosok desa di luar Pulau Jawa. Dalam dua tahun terakhir, swasta asing telah berhasil membeli puluhan hektare kebun kering untuk kepentingan pembangunan *resort* di sebuah desa di Manggarai Barat, Flores.

Penelitian AKATIGA di beberapa desa di Sukabumi yang berada di wilayah perbatasan dengan kawasan perkebunan menemukan bahwa lebih dari 60% tanah produktif di desa dikuasai oleh perkebunan negara dan swasta. Petani tak bertanah (tunakisma) dan hampir tak bertanah yang berjumlah ratusan bertahun-tahun memanfaatkan lahan perkebunan dengan status Hak Guna Usaha (HGU) untuk ditanami padi dan palawija. Petani di desa tersebut diperbolehkan mengolah tanah HGU dengan harga sewa yang sangat murah, yaitu Rp25.000 per 1.400 meter persegi per tahun. Status tanah perkebunan yang dikelola oleh petani sebagai lokasi sawah tersebut tidak berubah status kepemilikannya. Namun, meskipun pada kasus desa-desa di Sukabumi ini telah berjalan lama, petani penyewa tetap rentan akan prospek keberlanjutan pertanian mereka. Mereka bisa saja diberhentikan sebagai petani penyewa dengan alasan penggunaan lahan oleh pihak perkebunan.

Contoh Baik Reforma Agraria dari Desa

Reforma agraria menjadi agenda khusus pembangunan pada era kepemimpinan presiden Joko Widodo. Butir kelima dalam Nawacita menyatakan bahwa salah satu hal yang akan menjadi fokus pemerintahan Jokowi adalah "*peningkatan kesejahteraan masyarakat ... dengan mendorong land reform dan program kepemilikan tanah 9 juta hektar ....*" Salah satu upaya Jokowi dalam menunaikan janji reforma agraria ini adalah dengan sertifikasi tanah, termasuk tanah pertanian.

Pembagian sertifikat tanah pada masa kepemimpinan Jokowi sebagai pemenuhan janji Nawacita memberikan sedikit angin segar.[1] Meskipun demikian, kebijakan sertifikasi tanah ini perlu dicermati lebih lanjut jika dibandingkan dengan pengalaman upaya *land reform* yang telah dilakukan sebelumnya. Telah menjadi rahasia umum jika upaya *land reform* yang disertai dengan sertifikasi yang terjadi di desa-desa justru malah sering berakhir pada penyewaan dan bahkan penjualan tanah tersebut. Akibatnya, tanah-tanah tersebut kemudian kembali dikuasai lagi oleh sebagian kecil orang yang lebih kaya di desa. Broker dan makelar tanah muncul mengikuti semua gejala reforma agaria ini (Chrysantini 2007). Tujuan lain dari sertifikasi lahan jelas diungkapkan untuk memudahkan akses perbankan sebagai syarat pengajuan pinjaman modal usaha. Berharap mendapatkan modal untuk usaha dengan menggadaikan sertifikat tanah, dikhawatirkan justru tanah mereka malah tergadai karena ketakmampuan dalam mengelola usaha. Tidak semua orang memiliki kepandaian dalam berbisnis.

1. Pada 2017, Kementerian ATR/BPN telah memetakan sekitar 5,2 juta bidang tanah, di mana sebanyak 4,3 juta bidang di antaranya telah mendapatkan sertifikat tanah. (https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20180629203105-532-310289/prog-ram-sertipikat-tanah-ala-jokowi-baru-capai-32-persen).

Meskipun persoalan agraria di Indonesia masih diperdebatkan dan implementasinya masih jauh dari harapan, terdapat beberapa contoh baik di tingkat lokal yang telah relatif berhasil mewujudkan kebijakan-kebijakan agraria yang berdampak positif bagi para petani kecil.[2] Beberapa desa tersebut telah menerapkan kebijakan-kebijakan agraria sebagai langkah nyata dalam mengikis kesenjangan antara pemilik lahan luas dengan petani tanpa tanah di desa.[3] Terdapat pula beberapa upaya reforma agraria pada tanah-tanah perkebunan di mana hak komunal dapat diakui baik di dalam kawasan hutan maupun dalam area perkebunan. Meskipun demikian, masih harus dilihat lebih jauh bagaimana hak-hak komunal di bawah inisiatif ini dapat direkonsiliasikan dengan HGU atau konsesi hutan dan izin perkebunan yang sudah diberikan dalam wilayah tertentu (Robinson dan McCarthy 2016).

Salah satu contoh upaya baik ini telah dilakukan oleh Pemerintah Desa Sidosari di Kebumen yang memberikan prioritas penyewaan tanah kas desa bagi warga miskin dan anak muda yang mau bertani (Harahap dan Ambarwati 2015; Ambarwati 2017). Tanah kas desa dan sebagian tanah bengkok dilelang bergantian setiap tahun dengan memprioritaskan petani gurem dan petani tunakisma serta anak muda yang ingin bertani. Harga lelang yang digunakan adalah harga yang ada di bawah harga sewa lahan yang berlaku secara umum. Sistem lelang ini sudah berlangsung hampir sepuluh tahun. Selain dilakukan dengan tujuan pemerataan pendapatan di desa, inovasi ini juga dilakukan untuk mencegah pemilik tanah luas membeli lebih banyak lagi tanah di desa.

Tanah saat ini memang bukan satu-satunya faktor penentu akumulasi modal dan diferensiasi sosial-ekonomi dalam masyarakat petani, mengingat akumulasi modal pada rumah tangga petani (RTP) dipengaruhi juga oleh akses mereka terhadap kesempatan di luar sektor pertanian.[4] Namun, inovasi pengelolaan tanah di Desa Sidosari ini telah terbukti efektif dalam mengurangi ketimpangan sosial-ekonomi di dalam desa. Model Sidosari telah diterapkan sebelum adanya UU 6/2014 tentang Desa.

Penelitian AKATIGA yang lain juga menemukan model pengelolaan tanah kas desa secara kolektif untuk kegiatan bertani oleh kelompok muda desa di bawah Karang Taruna. Kegiatan bertani kolektif oleh kelompok muda desa tingkat dusun di salah satu desa di Kabupaten Kulon Progo bagian selatan ini telah mengilhami dua kelompok Karang Taruna dusun lain untuk juga melakukan kegiatan ekonomi produktif pada tanah kas desa. Praktik ini sangat positif bagi generasi muda sehingga mereka dapat memasuki dunia pertanian yang selama ini dibatasi oleh kurangnya akses atas lahan

2. Lihat Wiradi (2008) tentang pro (rasionalisasi) dan kontra akan perlunya reforma agraria.

3. Sebagian contoh baik telah disebutkan dalam Ambarwati (2017).

4. White dan Wiradi (1989).

untuk memulai bertani. Tentu saja jika contoh baik ini diterapkan di banyak desa, kekhawatiran atas krisis regenerasi petani bisa sedikit teratasi. Dalam banyak kasus, generasi muda ini harus menunggu sampai berumur lebih dari empat puluh tahun untuk mendapatkan akses lahan baik melalui warisan dari orang tua atau menggunakan uang yang telah terkumpul untuk menyewa atau membeli lahan sendiri (AKATIGA dan White 2015).

Contoh baik inovasi reforma agraria juga telah jauh lebih dulu dimulai oleh komunitas Wangunwati di Jawa Barat yang telah melakukan program redistribusi lahan pada 1960. Koperasi yang menjadi wadah representasi komunitas Wangunwati ini diberi status badan hukum (rekognisi) dan lahan perkebunan yang dikuasai oleh koperasi diberi HGU (devolusi), sementara lahan pertanian yang dikuasai warga desa dilegalisasi melalui program *land reform* (Shohibuddin 2016).

Reforma agraria pada aras bawah yang ditunjukkan mulai dari Lurah Soemotirto di Desa Ngandagan dalam studi Gunawan Wiradi hingga contoh-contoh kecil yang dilakukan oleh desa-desa dalam uraian di atas menunjukkan semangat reforma agraria tidak surut dan keberadaannya senantiasa dibutuhkan. Untuk menjamin keberlanjutannya, maka praktik-praktik baik seperti yang terjadi di desa di Kebumen, Kulon Progo, Sukabumi, dan Wangunwati memerlukan *enabling environment* yang mampu menjamin keberlanjutan inovasi-inovasi reforma agraria level bawah ini bisa terus terjadi dan bahkan meluas.

Peluang Undang-Undang Desa

Peluang menerapkan sistem penguasaan tanah yang lebih pro-warga miskin lebih terbuka lebar setelah diberlakukannya UU 6/2014 tentang Desa. UU Desa ini, dengan segala pro dan kontra di sekitarnya, memberikan celah bagi desa untuk berinovasi termasuk dalam hal redistribusi lahan.[5] Berdasarkan asas subsidiaritas dan rekognisi yang diamanatkan dalam UU ini, desa memiliki kewenangan yang lebih besar dalam memerintah dan mengatur keuangannya sendiri. Sumber keuangan yang dapat diakses oleh desa semakin meningkat. Sebagai misal, adanya UU Desa telah memungkinkan desa menerima Dana Desa yang cukup besar (maksimal Rp1,4 miliar).

Dengan dana ini, kesejahteraan staf desa meningkat dengan sumber penggajian yang lebih pasti. Dengan demikian, tanah bengkok pegawai pemerintah desa pun dapat dialihkan untuk kesejahteraan warga miskin desa sebagai sumber pendapatan mereka. Pemerintah desa juga berpeluang meningkatkan cadangan tanah desa yang

5. Lebih lanjut, baca Shohibuddin (2015) dan White (2017).

keberadaannya masih simpang siur dan belum diinventaris ulang oleh desa. Tanah-tanah desa yang masih berada di tangan-tangan pribadi bisa dibeli dengan Dana Desa sehingga kembali menjadi milik desa sebagai stok tanah publik yang dapat dikelola untuk meningkatkan kesejahteraan warga.

Dana Desa juga dapat digunakan untuk semakin memperluas tanah kas desa yang dikelola demi kemakmuran petani generasi muda dan petani lahan sempit mengikuti prinsip *collective ownership, individual use right* (Ambarwati *et al.* 2016). Pemerintah desa juga dapat menetapkan peraturan desa yang mengatur pembatasan penguasaan tanah yang sesuai dengan keadaan setempat pada tingkat lokal tanpa harus menunggu peraturan yang lebih bersifat nasional.

Meski demikian, perlu diingat bahwa kebijakan redistribusi lahan oleh desa yang lebih memprioritaskan warga miskin dan generasi muda serta perempuan ini perlu melihat konteks lokal, baik dari segi politik maupun ketersediaan lahan. Selain itu, penggunaan sebagian Dana Desa untuk menambah stok tanah milik desa untuk selanjutnya dikelola secara kolektif dengan memberikan hak guna individu dalam jangka waktu tertentu pun perlu dilakukan dengan hati-hati. Tentu sangat relevan pula untuk belajar dari negara-negara lain yang telah lebih berhasil mempraktikkan *collective ownership, individual use right* dan memenuhi berbagai prasyaratnya (Borras and Franco 2006) •

Pustaka

AKATIGA dan B. WHITE. 2015. "Would I Like to be a Farmer?" *Inside Indonesia*, 120 (April–June).

AMBARWATI, A. 2017. "Ketimpangan Akses Tanah di Perdesaan." Dalam *Potret Politik dan Ekonomi Lokal di Indonesia: Dinamika Demokratisasi, Pengembangan Ekonomi, dan Kawasan Perdesaan*, disunting oleh A. ZAKARIA. Yogyakarta: IRE.

AMBARWATI, A., R.A. HARAHAP, I. SADOKO, dan B. WHITE. 2016. "Land Tenure and Agrarian Structure in Regions of Small-Scale Food Production." Dalam *Land and Development in Indonesia: Searching for the People's Sovereignt*, disunting oleh K. ROBINSON dan J. MCCARTHY. Singapura: ISEAS Press.

BERRY, A. 2011. "Review Essay: The Case for Redistributional Land Reform in Developing Countries." *Development and Change* 42 (2): 637–648.

BORRAS JR., S.M. 2007. "*Pro-poor Land Reform: A Critique*." Ottawa (Amerika Serikat): University of Ottawa Press.

BORRAS JR., S.M. dan J.C. FRANCO. 2006. "Struggles for Land and Livelihood: Redistributive Reform in Agribusiness Plantations in the Philippines." *Critical Asian Studies* 37 (3): 331–361.

CHRYSANTINI, P. 2007. *Berawal dari Tanah: Melihat ke dalam Aksi Pendudukan Tanah*. Bandung: Yayasan Akatiga.

HARAHAP, R.A. dan A. AMBARWATI. 2015. "Tanah untuk Penggarap? Penguasaan Tanah dan Struktur Agraris di Beberapa Daerah Penghasil Padi." *Jurnal Analisis Sosial* 19 (1): 11–26.

HARVEY, D. 2003. *The New Imperialism*. New York (Amerika Serikat): Oxford University Press.

LIPTON, M. 2009. *Land Reform in Developing Countries: Property Rights and Property Wrongs*. London (Inggris): Routledge.

RACHMAN, N.F. 2008. "Dari Okupasi Tanah Menuju Pembaharuan Agraria: Konteks dan Konsekuensi dari Serikat Petani Pasundan (SPP) di Garut Jawa Barat." Dalam *Dua Abad Penguasaan: Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa*, disunting S.M.P. TJONDRONEGORO dan G. WIRADI. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

ROBINSON, K. dan J. MCCARTHY. 2016. "Land, Economic Development, Social Justice and Environmental Management in Indonesia: The Search for the People's Sovereignty." Dalam *Land and Development in Indonesia: Searching for the People's Sovereignty*, disunting K. ROBINSON dan J. MCCARTHY. Singapura: ISEAS Press.

SETIAWAN, B. 1997. "Pembaruan Agraria, Suatu Tinjauan Konseptual." Dalam *Reforma Agraria: Perubahan Politik, Sengketa, dan Agenda Pembaruan Agraria di Indonesia*, disunting oleh D. BACHRIADI, E. FARDYADI, dan B. SETIAWAN. Jakarta: Lembaga Penerbit FE-UI dan KPA.

SHOHIBUDDIN, M. 2012. "Peluang dan Tantangan Undang-Undang Desa dalam Upaya Demokratisasi Tata Kelola Sumber Daya Alam Desa: Perspektif Agraria Kritis." *MASYARAKAT: Jurnal Sosiologi* 21 (1): 1–33.

SHOHIBUDDIN, M. 2016. "Desa Inklusif Agraria." *GATRA* 23 November: 64–65.

TJONDRONEGORO, S.M.P. 2008. "Pendahuluan." Dalam *Dua Abad Penguasaan: Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa*, disunting oleh S.M.P. TJONDRONEGORO dan G. WIRADI. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

WHITE, B. 1989. "Problems in the Empirical Analysis of Agrarian Differentiation." Dalam *Agrarian Transformations: Local Processes and the State in Southeast Asia*, disunting oleh G. HART, A. TURTON, dan B. WHITE. Berkeley (Amerika Serikat): University of California Press.

WHITE, B. 2017. "The Myth of the Harmonious Village." *Inside Indonesia* 128: April–Juni.

WHITE, B. dan G. WIRADI. 1989. "Agrarian and Nonagrarian Bases of Inequality in Nine Javanese Villages." Dalam *Agrarian Transformations: Local Processes and the State in Southeast Asia*, disunting oleh G. HART, A. TURTON, dan B. WHITE. Berkeley (Amerika Serikat): University of California Press.

WIRADI, G. 2008. "Pola Penguasaan Tanah dan Reforma Agraria." Dalam *Dua Abad Penguasaan: Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa*, disunting oleh S.M.P. TJONDRONEGORO dan G. WIRADI. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

WIRADI, G. 2009. *Seluk Beluk Masalah Agraria, Reforma Agraria dan Penelitian Agraria*. Yogyakarta: STPN Press.

Mempertimbangkan Wakaf sebagai Skema Alternatif Pembaruan Tenurial

20

MOHAMAD SHOHIBUDDIN

Permasalahan

DEWASA ini hak atas tanah yang bersifat kolektif/komunal menjadi aspirasi yang semakin banyak disuarakan oleh berbagai pihak di tanah air, mulai dari komunitas adat dan serikat tani dari berbagai penjuru tanah air, hingga para pendukungnya yang berasal dari beragam kalangan masyarakat perkotaan. Tuntutan semacam ini mengacu pada skema penguasaan tanah (juga sumber-sumber agraria lainnya) yang bukan berupa hak milik individual (*individual property rights*), melainkan hak penguasaan kolektif dengan subjek hak berupa masyarakat adat, koperasi, badan usaha milik desa, badan hukum milik masyarakat, dan sebagainya.

Tuntutan semacam ini bertolak dari kenyataan bahwa hak kolektif/komunal dapat memberikan kepada para petani skala kecil jaminan akses tanah dan keamanan tenurial yang tidak kalah besar/kuat daripada yang dapat diberikan oleh skema hak milik yang bersifat individual. Selain itu, skema hak kolektif/komunal juga lebih memungkinkan menjadi basis bagi mobilisasi aksi kolektif di antara para pemegangnya, khususnya dalam proses penatagunaan lahan, peningkatan skala usaha tani, dan penetaan produksi pada unit bentang alam. Secara konkret, tuntutan hak kolektif/komunal ini didorong untuk dijalankan melalui pembaruan tenurial (*tenure reform*) dalam beragam bentuknya. Hal ini tidak terbatas pada tipe pembaruan yang berupa *rekognisi* tanah adat dan *devolusi* kawasan hutan (yang memang dijalankan dengan skema hak kolektif), tetapi juga pada tipe pembaruan yang selama ini biasa dijalankan dengan skema hak individual, seperti *registrasi* dan *redistribusi*.[1]

Konteks utama yang melatarbelakangi lahirnya tuntutan di atas adalah kecenderungan privatisasi penguasaan tanah yang amat masif—antara lain karena dipromosikan, bahkan diutamakan, oleh berbagai regulasi dan kebijakan pemerintah sendiri (lihat Gambar 20.1). Padahal, skema penguasaan yang berupa hak milik individual ini bukanlah sesuatu yang bersifat niscaya dan, dalam kondisi tertentu, juga bukan satu-satunya pilihan terbaik yang tersedia.

1. Sekurang-kurangnya ada lima jenis *tenure reform* yang dapat dibedakan menurut konteks persoalan agraria yang dihadapi oleh masyarakat: (1) *registrasi* jika ditujukan untuk mendaftar dan memberi kepastian pada semua penguasaan tanah yang bersifat informal dan/atau beralaskan hak adat; (2) *redistribusi* jika ditujukan untuk menata ulang struktur penguasaan tanah yang timpang; (3) *rekognisi* jika untuk mengakui dan melindungi tanah yang dikuasai oleh individu atau kelompok masyarakat berdasarkan hukum adat; (4) *restitusi* apabila untuk memulihkan dan/atau mengganti rugi harta masyarakat yang rusak atau musnah karena sejarah konflik dan perampasan di masa lalu; dan (5) *devolusi* jika untuk membalikkan model pengelolaan sumberdaya alam dari semula bersifat *state centrist* menjadi berbasis masyarakat. Lihat Shohibuddin (2019b) dan Meinzen-Dick *et al.* (2008).

GAMBAR 20.1 Pembentukan Hak Milik Individual Melalui Berbagai Skema Kebijakan Agraria (Shohibuddin 2019a: 15)

Sebagaimana pernah saya tegaskan dalam tulisan lain,[2] kecenderungan privatisasi penguasaan tanah (dan sumber-sumber agraria lainnya) ini secara umum akan berdampak pada peluruhan "sumberdaya bersama" (*the commons*). Seiring proses peluruhan ini, maka peran dan kontrol sosial dari klan, komunitas, desa, adat, dan institusi lokal lainnya, terutama dalam menyelenggarakan dan mengatur redistribusi berbagai manfaat dari "sumberdaya bersama" setempat, dan juga dalam menjamin keberlanjutan tata gunanya, akan semakin surut dan bahkan pada akhirnya akan pudar sama sekali. Sementara itu, negara yang diasumsikan bakal menggantikan peran berbagai lembaga lokal ini sering kali tidak hadir, atau hadir dengan peran yang justru merugikan masyarakat.

Begitu hak milik individual diberikan, dengan asumsi bakal mendorong pemanfaatan tanah secara lebih efisien, apa yang kerap terjadi sebenarnya adalah bahwa sang pemegang hak itu melepaskan sendiri hak atas tanahnya untuk bersaing dalam sistem pasar bebas. Padahal, kapasitas dan skala usaha dari para pemegang hak milik individual itu tidaklah sama. Dalam situasi ketika negara (dituntut) semakin mengurangi intervensi pasar, maka kompetisi dalam sistem pasar bebas itu lebih sering dialami oleh para pemilik tanah skala kecil dan gurem sebagai ancaman ketimbang peluang.

Demikianlah, alih-alih dapat memperkuat kedudukan dan kekuatan pemilik tanah skala kecil dan gurem, hak milik individual justru sangat rentan untuk "dilepaskan secara terpaksa" (*distres-*

2. Lihat Shohibuddin (2019a: 15–16). Paragraf ini dan dua paragraf berikutnya merupakan cuplikan dari rujukan tersebut.

sed sale) terutama ketika para pemiliknya dihadapkan pada empat kondisi berikut ini. *Pertama*, fragmentasi tanah akibat pembagian harta waris sehingga tanah terlalu sempit untuk dapat diusahakan secara optimal. *Kedua*, diferensiasi agraria terutama akibat semakin komersial dan mahalnya pembiayaan berbagai input dan tahapan produksi pertanian. *Ketiga*, tekanan eksklusi melalui empat macam kuasa, yaitu pasar, regulasi, paksaan (*force*), dan legitimasi (Hall *et al.* 2011). *Keempat*, laju perubahan fungsi lahan pertanian yang sangat pesat, baik akibat alih komoditas pertanian dari pangan ke nonpangan atau akibat konversi lahan dari pertanian ke nonpertanian.

Bertolak dari latar belakang di atas, tulisan ini bermaksud untuk mendiskusikan signifikansi wakaf dalam rangka menjalankan pembaruan tenurial untuk merespons berbagai tantangan di atas—sesuatu yang tidak mampu direspons secara adekuat oleh hak penguasaan individual. Untuk itu, saya akan membahas terlebih dulu hakikat wakaf berdasarkan ketentuan hukum Islam dan aturan perundang-undangan. Lantas, saya akan membahas signifikansi wakaf dan bagaimana mekanisme pelaksanaannya apabila ditujukan untuk pembaruan tenurial. Hal ini kemudian disusul dengan uraian tentang model-model pewakafan untuk agenda pembaruan tenurial. Terakhir, penulis akan meluruskan salah satu kesalahpahaman yang banyak berkembang mengenai wakaf, yaitu bahwa skema ini bersifat eksklusif untuk umat Islam dan tidak berlaku bagi umat agama lain.

Wakaf Menurut Fikih dan Aturan Perundang-Undangan

Secara etimologis, kata "wakaf" berasal dari bahasa Arab *al-waqf* yang berarti "menahan", "menghentikan", atau "diam". Sedangkan secara terminologis, istilah *al-waqf* ini dalam literatur fikih (hukum Islam) didefinisikan dengan formulasi yang beragam. Meski demikian, secara umum istilah *al-waqf* dimaksudkan untuk pengertian sebagai berikut:

> Wakaf adalah perbuatan hukum pelaku wakaf (*wakif*) untuk melepaskan hak kepemilikannya atas harta benda tertentu (baik yang bergerak maupun tidak bergerak), dalam jangka waktu panjang atau selama-lamanya, agar harta benda itu dapat didayagunakan untuk tujuan-tujuan kemaslahatan yang *wakif* tetapkan dan dengan sasaran para penerima manfaat yang ia tentukan, serta agar dapat dicegah penggunaan dan pemanfaatan harta benda tersebut di luar tujuan peruntukan dan penerima manfaat yang telah *wakif* ikrarkan itu.[3]

3. Definisi wakaf ini diformulasikan ulang dari Shohibuddin (2019a: 34). Bandingkan dengan Kahf (2003) dan Darus *et al.* (2017).

Beberapa unsur pengertian di atas perlu diulas secara lebih rinci demi memperoleh pemahaman yang lebih utuh atas hakikat wakaf. *Pertama*, wakaf adalah suatu bentuk donasi harta benda yang digerakkan oleh motif keagamaan dengan cara menjadikannya sebagai "harta benda di luar lalu lintas perdagangan atau pasar" (*res extra-commercium*). Dengan kata lain, harta benda yang diwakafkan itu dilepaskan dari statusnya sebagai "hak milik" yang bisa diperjualbelikan secara bebas ("komoditas"), lalu dikembalikan pada hakikat dasarnya sebagai "harta benda milik Tuhan" yang tidak dapat dijual, dihibahkan, diwariskan, dan dilepaskan dengan cara apa pun.

Kedua, harta benda yang didonasikan dalam pengertian di atas haruslah jenis harta benda yang bersifat tahan lama dan dapat dimanfaatkan dalam jangka waktu yang panjang. Bahkan kalau bisa, dapat dimanfaatkan untuk selama-lamanya. Aspek "kelanggengan" inilah yang membedakan wakaf dari bentuk donasi lainnya, seperti infak atau sedekah. Pada kasus terakhir, harta yang didonasikan dapat berupa apa saja, termasuk makanan siap saji umpamanya.

Ketiga, peruntukan harta benda wakaf adalah untuk tujuan kemaslahatan dalam arti luas sepanjang tidak bertentangan dengan syariat Islam. Kemaslahatan dimaksud dapat terkait dengan, namun tidaklah terbatas pada, kepentingan keagamaan (*res sacre*). Di sinilah sering terjadi kesalahpahaman di kalangan masyarakat, yakni bahwa peruntukan harta benda wakaf terbatas hanya untuk kepentingan keagamaan (Islam) semata, seperti untuk masjid, madrasah, dakwah, pemakaman umat Islam, dan semacamnya. Padahal, selain untuk kepentingan keagamaan, peruntukan harta benda wakaf juga dapat ditujukan untuk kepentingan umum (*res publique*) maupun untuk kepentingan kelompok tertentu (*res communes*).

Keempat, sejalan dengan berbagai jenis peruntukan di atas, maka penerima manfaat (*mawqûf 'alayh*) dari harta benda wakaf itu juga dapat ditentukan untuk pihak-pihak yang memang relevan. Sebagai contoh, jika harta benda wakaf itu ditujukan untuk sarana ibadah Islam, seperti masjid dan musala, maka penerima manfaatnya adalah umat Islam. Apabila ditujukan untuk kepentingan umum, misalnya jalan raya, maka penerima manfaatnya adalah publik atau masyarakat secara luas. Dan apabila ditujukan untuk kepentingan kelompok tertentu saja, maka penerima manfaatnya adalah anggota kelompok yang ditentukan oleh pemberi wakaf (*wakif*) itu sendiri.[4] Dalam semua kasus ini, wakaf yang dilakukan dinamakan *waqf khayrî*; yakni wakaf untuk kemaslahatan orang

4. Di sini sering berkembang kesalahpahaman lainnya, yaitu bahwa skema wakaf hanya berlaku bagi umat Islam dan penerima manfaatnya terbatas pada kalangan muslim semata. Padahal, jika tujuannya untuk kepentingan nonkeagamaan, maka tidak ada alasan untuk membatasinya pada umat Islam. Lihat uraian di bagian akhir tulisan ini.

banyak. Namun, jika wakaf tersebut untuk kepentingan kelompok tertentu dan penerima manfaatnya dibatasi pada sanak kerabat si pemberi wakaf semata, maka wakaf ini dinamakan *waqf ahlî* atau *waqf dzurrî*; dalam arti wakaf untuk kesejahteraan umum di lingkungan keluarga semata.

Terakhir, ketika suatu harta benda telah diwakafkan, maka harta itu tidak dapat ditarik kembali oleh pelaku wakaf itu sendiri maupun ahli warisnya. Begitu juga, seluruh ketentuan yang telah dinyatakan oleh pelaku wakaf saat mengikrarkan wakafnya (baik menyangkut peruntukan harta benda wakaf, para penerima manfaatnya, maupun pihak yang diberi amanah mengelolanya), akan berlaku seterusnya tanpa dapat dibatalkan ataupun diubah oleh siapa pun. Tentu saja dengan catatan bahwa semua aspek pelaksanaan wakaf itu tidak ada yang melanggar syariat dan aturan perundang-undangan.

Kesemua komponen pengertian di atas juga sejalan dengan ketentuan di dalam UU Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf.[5] Pasal 1 butir 1 UU ini secara khusus mendefinisikan wakaf sebagai berikut:

> Wakaf adalah perbuatan hukum Wakif [pelaku wakaf] untuk memisahkan dan/atau menyerahkan sebagian harta benda miliknya untuk dimanfaatkan selamanya atau untuk jangka waktu tertentu sesuai dengan kepentingannya guna keperluan ibadah dan/atau kesejahteraan umum menurut syariah.

Selanjutnya, Pasal 1 butir 5 mengatur harta benda yang boleh diwakafkan, yaitu "harta benda yang memiliki daya tahan lama dan/atau manfaat jangka panjang serta mempunyai nilai ekonomi menurut syariah ...." Jenis-jenis harta benda yang boleh diwakafkan ini diatur lebih rinci dalam Pasal 16. Di sini dinyatakan bahwa harta benda wakaf dapat mencakup *benda-benda tidak bergerak* seperti hak atas tanah, hak milik atas satuan rumah susun, tanaman, gedung dan harta benda lain yang terkait tanah. Lebih jauh, harta ini juga dapat mencakup *benda-benda bergerak* seperti uang, logam mulia, surat berharga, kendaraan, hak sewa, dan hak atas kekayaan intelektual. Harta benda bergerak dan tidak bergerak yang lain, sejauh sejalan dengan syariat dan peraturan perundang-undangan, juga dapat diwakafkan.

Sesuai definisi di atas, tujuan wakaf adalah agar harta benda wakaf dapat dimanfaatkan "sesuai dengan kepentingannya guna keperluan ibadah dan/atau kesejahteraan umum menurut syariah." Dalam Pasal 22 diatur secara lebih rinci kepentingan apa saja yang dimungkinkan dalam peruntukan harta benda wakaf. Dalam hal ini, dibedakan lima jenis peruntukan sebagai berikut:

5. Uraian mengenai wakaf berdasarkan UU Nomor 41 Tahun 2004 ini dicuplik dari Shohibuddin (2019a: 37–40).

a. sarana dan kegiatan ibadah;
b. sarana dan kegiatan pendidikan serta kesehatan;
c. bantuan bagi fakir miskin, anak telantar, yatim piatu, beasiswa;
d. kemajuan dan peningkatan ekonomi umat; dan/atau
e. kemajuan kesejahteraan umum lain yang tidak bertentangan dengan syariat dan peraturan perundang-undangan.

Sebagaimana terlihat dalam lima jenis peruntukan di atas, apa yang dimaksud dengan kepentingan dalam pemanfaatan harta benda wakaf tidaklah terbatas untuk tujuan ibadah dalam pengertian sempit, akan tetapi juga bisa ditujukan untuk kesejahteraan umum. Kesejahteraan umum yang dimaksudkan di sini dapat dibatasi pada kelompok tertentu yang keanggotaannya terbatas (termasuk untuk kerabat sendiri), maupun terbuka untuk masyarakat secara luas.

Di luar dua unsur wakaf yang telah diuraikan di atas (yakni pelaku wakaf dan harta benda wakaf), UU Wakaf juga mengatur tiga unsur lainnya, yaitu ikrar wakaf, *nazhir*, dan saksi. Ikrar wakaf adalah kehendak *wakif* dalam mewakafkan harta benda miliknya yang dinyatakan secara lisan dan/atau tulisan. Dalam ikrar ini *wakif* dapat menyatakan kehendaknya menyangkut beberapa hal: (1) apa harta benda yang diwakafkan; (2) apa peruntukan harta benda wakaf itu; (3) berapa lama jangka waktu pewakafannya; (4) siapa penerima manfaatnya (*mawqûf 'alayh*); dan (5) siapa yang ditunjuk sebagai *nazhir* yang bertanggung jawab mengelola dan mengembangkan harta benda wakaf tersebut.

Ikrar wakaf ini harus dilaksanakan oleh *wakif* kepada *nazhir* dengan kesaksian dua orang saksi yang beragama Islam di hadapan Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf (Pasal 17 ayat [1]). Ikrar wakaf ini selanjutnya dituangkan ke dalam akta ikrar wakaf (Pasal 17 ayat [2]) yang paling sedikit harus memuat (1) nama dan identitas *wakif*; (2) nama dan identitas *nazhir*; (3) data dan keterangan harta benda wakaf; (4) peruntukan harta benda wakaf; dan (5) jangka waktu wakaf (Pasal 21 ayat [2]). Begitu telah diikrarkan oleh *wakif* menurut prosedur di atas, maka wakaf tersebut tidak dapat dibatalkan lagi (Pasal 3).

Adapun yang dimaksud dengan *nazhir* adalah pihak yang dipercaya "menerima harta benda wakaf dari *wakif* untuk dikelola dan dikembangkan sesuai dengan peruntukannya" (Pasal 1 butir 4). Menurut Pasal 9, *nazhir* ini dapat berupa perseorangan, organisasi, atau badan hukum. Secara umum, *nazhir* memiliki beberapa tugas: (1) mengadministrasikan harta benda wakaf; (2) mengelola dan mengembangkan harta benda wakaf sesuai dengan tujuan, fungsi, dan

peruntukannya; (3) mengawasi dan melindungi harta benda wakaf; dan (4) melaporkan pelaksanaan tugasnya kepada Badan Wakaf Indonesia (Pasal 11).

Dalam menjalankan tugas, *nazhir* dapat menerima imbalan maksimal 10% dari hasil bersih pengelolaan dan pengembangan harta benda wakaf. Sebaliknya, ketentuan pidana dapat dikenakan pada *nazhir* jika melakukan berbagai pelanggaran, seperti melepas harta benda wakaf, mengubah peruntukan harta benda wakaf di luar apa yang dinyatakan dalam ikrar wakaf, atau mengambil lebih 10% dari hasil bersih pengelolaan dan pengembangan harta benda wakaf (Pasal 67).

Berdasarkan Pasal 40, harta benda wakaf dilarang dijual, ditukar, dijaminkan, dihibahkan, diwariskan, disita, atau dialihkan dalam bentuk apa pun. Namun, harta benda wakaf boleh ditukar ketika harta benda itu harus digunakan untuk kepentingan umum sesuai Rencana Umum Tata Ruang (RUTR) sejauh berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan tidak bertentangan dengan ketentuan syariat. Pasal 44 juga melarang keras perubahan peruntukan harta benda wakaf, terkecuali apabila harta benda wakaf itu benar-benar tidak dapat digunakan sesuai dengan peruntukan yang dinyatakan dalam ikrar wakaf.

Namun, penukaran harta benda wakaf maupun perubahan peruntukannya ini tidak dapat dilakukan secara sembarangan oleh *nazhir*. Apabila harta benda wakaf tersebut harus digunakan untuk kepentingan umum sesuai RUTR, maka hal itu baru dapat dilakukan setelah memperoleh izin tertulis dari Menteri Agama dan dengan persetujuan Badan Wakaf Indonesia. Jika hal ini terjadi, maka harta benda wakaf yang dilepaskan untuk kepentingan umum itu wajib diganti dengan harta benda wakaf lain dengan manfaat dan nilai tukar yang melebihi, atau setidaknya menyamai, harta benda wakaf semula (Pasal 41). Sedangkan jika peruntukan harta benda wakaf harus diubah (karena peruntukan awalnya benar-benar tidak bisa diwujudkan), maka hal ini baru bisa dilakukan setelah memperoleh izin tertulis dari Badan Wakaf Indonesia (Pasal 44).

Signifikansi Wakaf untuk Pembaruan Tenurial

Berdasarkan uraian hakikat wakaf di atas, terdapat beberapa signifikansi wakaf bagi pembaruan tenurial yang relevan sekali untuk menjawab berbagai persoalan agraria yang tercantum di awal tulisan ini. Itulah persoalan-persoalan kritis yang selama ini sulit dijawab dengan skema hak milik individual; alih-alih, bahkan skema hak milik individual telah turut serta dalam menciptakan persoalan-persoalan itu baik secara langsung atau tidak langsung.

Setidaknya ada enam signifikansi wakaf bagi pembaruan tenurial ini, sebagaimana disajikan dalam Gambar 20.2.

GAMBAR 20.2
Signifikansi Wakaf bagi Pembaruan Tenurial

Seperti telah dijelaskan, wakaf pada dasarnya adalah donasi dengan motivasi keagamaan yang bakal mewujudkan suatu kategori harta benda dengan ciri "nonkomoditas", yakni terlepas dari hukum pasar dan lalu lintas perdagangan (*res extra-commercium*). Ketika suatu harta benda diputus dari ikatan "hak milik" dan diperuntukkan bagi tujuan-tujuan kemaslahatan bersama, maka harta benda itu bertransformasi menjadi sebuah "sumberdaya bersama". Pada saat yang sama, karena harta itu dijadikan sebagai harta benda wakaf yang berada di luar lalu lintas pasar, maka harta benda itu pun terhindar dari proses fragmentasi maupun ancaman berbagai kekuatan eksklusi. Sebab, harta benda itu tidak mungkin lagi dialihkan kepada, atau diambil alih oleh, pihak mana pun juga.

Apabila harta benda yang diwakafkan tersebut berupa lahan pertanian, maka dalam ikrar wakaf juga bisa dinyatakan bahwa salah satu bentuk manfaat dari harta benda wakaf itu adalah pe-

nyediaan akses lahan. Hal ini dapat diberikan dalam bentuk hak garap bergilir kepada para buruh tani atau petani miskin yang berdomisili di sekitar lokasi tanah wakaf tersebut.

Dalam ikrar wakaf juga dapat ditentukan secara spesifik apa bentuk tata guna dari tanah yang diwakafkan. Sebagai misal, tanah wakaf itu ditentukan untuk lahan pangan berkelanjutan atau untuk lahan perkebunan abadi. Dengan ikrar demikian, maka proses alih fungsi lahan pertanian bisa dicegah dan dihentikan. Selain itu, tanah wakaf juga dapat ditujukan untuk menjamin keberlanjutan layanan alam yang sangat besar artinya bagi produktivitas pertanian. Sebagai misal, peruntukan tanah wakaf itu dapat ditetapkan untuk embung desa, hutan lindung, dan semacamnya.

Last but not least, dengan mengombinasikan wakaf harta benda tak bergerak dengan harta benda bergerak, maka pembiayaan pertanian dalam arti luas dapat diupayakan. Sebagai misal, di atas tanah pertanian yang telah diwakafkan itu dapat dimasukkan pula wakaf-wakaf lain yang amat dibutuhkan untuk produksi pertanian, misalnya saja wakaf pohon, wakaf traktor, wakaf mesin pengolahan pascapanen, juga wakaf tunai dan wakaf saham, dan sebagainya.

Kunci utama agar berbagai signifikansi tersebut dapat diwujudkan terletak pada prosesi ikrar wakaf itu sendiri. Oleh karena itu, dalam ikrar wakaf harus benar-benar dipastikan agar agenda pembaruan tenurial tertuang secara rinci dalam lima aspek pewakafan di bawah ini.[6] Dengan cara demikian, maka unsur-unsur kunci dalam pembaruan tenurial terpadu secara utuh dalam tujuan wakaf yang dikehendaki oleh *wakif*, untuk selanjutnya dituangkan dalam akta ikrar wakaf sehingga memiliki kekuatan hukum. Kelima aspek pewakafan itu adalah:

1. Peruntukan harta benda wakaf;
2. Penggunaan harta benda wakaf;
3. Bentuk-bentuk manfaat dari harta benda wakaf;
4. Para penerima manfaat dari harta benda wakaf; dan
5. Pengelola harta benda wakaf.

Terkait aspek pertama (peruntukan harta benda), *wakif* harus menyatakan secara tegas bahwa tujuan pewakafannya adalah untuk pembaruan tenurial—meski redaksinya bisa diformulasikan secara bebas dan tidak harus secara harfiah dinyatakan demikian. Apabila dikaitkan dengan Pasal 22, kehendak *wakif* untuk tujuan ini termasuk jenis peruntukan "kemajuan dan peningkatan ekonomi umat" (butir d) dan/atau "kemajuan kesejahteraan umum lainnya" (butir e).

6. Uraian mengenai lima aspek pewakafan ini diringkas dari Shohibuddin (2019a: 41–46).

Melalui ikrar wakaf, *wakif* juga dapat menetapkan bentuk spesifik dari penggunaan harta benda wakaf (aspek kedua). Sebagai contoh, tanah yang diwakafkan untuk agenda pembaruan tenurial itu—sesuai kondisi agroekologisnya—bisa ditetapkan sebagai lahan untuk produksi pangan, atau untuk produksi komoditas komersial di bidang perkebunan, perhutanan, dan perikanan, atau dapat juga untuk kombinasi beragam usaha pertanian subsisten dan komersial. Namun, bukan saja untuk kepentingan produksi, tanah wakaf juga dapat diikrarkan tata gunanya untuk fungsi konservasi, misalnya saja untuk hutan lindung, embung penampung air, dan lain sebagainya.

Ikrar wakaf juga bisa menentukan bentuk-bentuk manfaat yang dapat disediakan dari pengelolaan dan pengembangan harta benda wakaf (aspek ketiga). Sebagai misal, bentuk manfaat itu bisa berupa *hak garap* secara bergiliran di atas tanah wakaf yang boleh diakses oleh buruh tani dan petani miskin setempat. Atau, bentuk manfaat itu berupa *layanan alam* yang disediakan oleh tanah wakaf yang difungsikan sebagai hutan lindung. Bentuk manfaat lainnya juga dapat berupa *dana sosial* untuk penduduk miskin setempat yang sumbernya diambilkan dari hasil bersih pengelolaan dan pengembangan tanah wakaf.

Aspek pewakafan yang keempat terkait dengan pihak-pihak yang berhak menerima berbagai jenis manfaat di atas. Melalui ikrar wakaf, *wakif* dapat menetapkan kategori dan kriteria para penerima manfaat (*beneficiaries*) dari harta benda wakaf. Tentu saja, sesuai spirit wakaf itu sendiri, orientasi utama dalam penetapan penerima manfaat ini harus berdasarkan prinsip keberpihakan dan kepedulian sosial, termasuk di dalamnya terkait keadilan gender. Sebagai misal, harta benda wakaf dapat dimaksudkan untuk "kepentingan umum" (*res publique*) dengan penerima manfaat yang terbuka bagi siapa saja. Atau, harta benda wakaf itu dimaksudkan untuk "kepentingan kelompok tertentu" saja (*res communes*), termasuk dengan penerima manfaat yang dibatasi pada lingkaran sanak keluarga *wakif*.

Akhirnya, melalui ikrar wakaf, *wakif* dapat menunjuk *nazhir* yang dipercaya untuk mengelola dan mengembangkan harta benda wakaf, termasuk mendistribusikan berbagai jenis manfaatnya kepada berbagai pihak yang telah ditentukan. *Nazhir* di sini dapat berupa perseorangan (terdiri atas satu atau beberapa orang), organisasi, atau badan hukum. Apabila harta benda wakaf itu merupakan hasil wakaf gabungan para petani kecil dalam rangka mengonsolidasikan lahan pertanian gurem mereka, maka yang lebih tepat bertindak sebagai *nazhir* di sini adalah koperasi atau badan usaha lain yang didirikan secara bersama-sama oleh para petani itu sendiri.

Dengan cara begitu, para petani kecil ini akan sekaligus menjadi penerima manfaat dari hasil pengelolaan dan pengembangan tanah wakaf gabungan tersebut.[7] Adapun apa saja bentuk manfaat yang diperoleh dan bagaimana mekanisme distribusinya, dapat ditentukan secara lebih rinci melalui kesepakatan bersama di antara mereka.

Delapan Model Wakaf untuk Pembaruan Tenurial

Ada banyak kemungkinan untuk menjalankan wakaf dalam rangka agenda pembaruan tenurial ini, tergantung pada konteks persoalan agraria yang sedang dihadapi dan hendak diselesaikan. Pada bagian ini, penulis akan mencontohkan delapan model saja.[8]

Pertama, pewakafan dalam rangka kontrafragmentasi, yaitu pewakafan lahan pertanian yang luasnya *di bawah batas maksimum* dengan tujuan untuk menjamin lahan itu tetap utuh, tidak terpecah karena proses pewarisan, dan memberi manfaat yang berkelanjutan kepada keturunannya. Pewakafan model pertama ini sejalan dengan anjuran Pasal 189 Kompilasi Hukum Islam untuk menghindari proses pewarisan atas tanah pertanian yang luasnya kurang dari 2 hektare, dan sebaliknya menekankan agar tanah itu "dipertahankan kesatuannya sebagaimana semula, dan dimanfaatkan untuk kepentingan bersama para ahli waris bersangkutan." Model pertama dapat menjadi solusi legal yang tepat untuk menjalankan ketentuan dalam Pasal 189 ini.[9]

Apa yang harus diindahkan dalam model pertama ini adalah bahwa luas tanah yang diwakafkan tidak melebihi batas maksimum penguasaan lahan yang diizinkan.[10] Hal ini sebagai antisipasi jangan sampai model pewakafan pertama ini digunakan sebagai mekanisme *counter-reform*. Sebagai misal, pewakafan ini di(salah) gunakan sebagai skema untuk memuluskan akumulasi tanah oleh sebuah klan tertentu, atau untuk menghindarkan tanah-tanah kelebihan batas maksimum dari sasaran program *land reform*, atau untuk memperoleh pengurangan kewajiban pajak dengan cara yang tidak semestinya.[11]

Kedua, pewakafan tanah dalam rangka konsolidasi lahan pertanian. Model ini dilakukan melalui wakaf gabungan beberapa petani kecil atas lahan pertanian gurem yang mereka miliki, baik secara berjangka maupun selama-lamanya. Melalui wakaf model ini, lahan-lahan pertanian berukuran sempit dan bakal makin terfragmentasi dapat dikonsolidasi menjadi unit usaha yang lebih besar. Dengan cara ini, lahan-lahan tersebut bisa diusahakan secara bersama-sama pada skala ekonomi yang lebih efisien dan menjamin produktivitas.

7. Mazhab Syafi'i memang tidak membolehkan *wakif* menjadi penerima manfaat dari harta benda yang ia wakafkan. Namun, pendapat berbeda diajukan oleh mazhab Hanafi yang menyatakan hal tersebut diperbolehkan secara mutlak (Nashirulhaq 2018). Saya sendiri cenderung untuk menyatukan dua pendapat ini, yaitu dengan menerima diperbolekannya pewakafan di atas dalam satu kondisi saja, yaitu jika harta benda wakaf tersebut merupakan hasil wakaf gabungan dari beberapa *wakif*. Dengan demikian, manfaat yang diterima masing-masing *wakif* tidak melulu bersumber dari harta benda miliknya sendiri yang telah diwakafkan.

8. Enam model wakaf yang pertama dirangkum dari Shohibuddin (2019a: 65–73). Dua model terakhir dirumuskan untuk kepentingan tulisan ini.

9. Dalam arti demikian, pewakafan model pertama ini dapat digolongkan ke dalam kategori *waqf ahlî*.

10. Ketentuan mengenai batas maksimum ini diatur dalam UU Nomor 56 PRP Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian.

11. Terima kasih kepada Muhammad Nashirulhaq yang mengingatkan kemungkinan penyalahgunaan wakaf ini. Lihat Nashirulhaq (2018).

Untuk mewujudkan model kedua ini, kaum tani gurem dapat difasilitasi untuk berembug dan menghasilkan kesepakatan untuk mewakafkan tanah mereka kepada satu lembaga yang mereka bentuk bersama, entah dalam bentuk koperasi, badan usaha milik petani, yayasan, dan sebagainya. Selanjutnya, lembaga ini menjadi *nazhir* yang bertanggung jawab mengelola dan mengembangkan tanah wakaf hasil konsolidasi lahan tani gurem tersebut dan sekaligus mengatur distribusi manfaatnya secara adil di antara para *wakif* itu sendiri dan keturunannya.[12]

Ketiga, pewakafan oleh donatur utama. Dalam model ini, wakaf atas tanah dan harta benda lainnya dilakukan oleh satu atau sejumlah kecil donatur utama, baik berupa perseorangan atau badan hukum/organisasi. Tanah yang diwakafkan bisa berasal dari tanah milik donatur utama itu sendiri, atau dibeli dari para petani gurem untuk kemudian dikonsolidasikan demi kepentingan petani gurem yang bersangkutan (kombinasi model wakaf yang kedua). Donatur utama ini lantas mewakafkan tanah tersebut untuk menjamin hak garap atau manfaat ekonomi lainnya bagi para petani miskin yang berdomisili di sekitar lokasi tanah wakaf, atau bagi para petani gurem yang tanahnya telah dikonsolidasikan tersebut. Wakaf dalam arti semacam ini termasuk kategori *waqf khayrî* karena penerima manfaatnya adalah masyarakat umum dan tidak terbatas sanak keluarga *wakif* semata.

Keempat, pewakafan melalui pendanaan bersama (*crowd funding*). Dalam model ini, pengadaan harta benda wakaf dalam rangka pembaruan tenurial diupayakan melalui penggalangan dana publik. Adapun mekanisme penggalangan dana publik ini dapat dilakukan secara konvensional, atau dengan memanfaatkan berbagai jenis media sosial dan platform daring. Sebagai misal, teknologi seperti *Blockchain* bisa digunakan untuk memudahkan transaksi wakaf daring sekaligus pelaporannya secara transparan. Dana yang berhasil dihimpun dari dana publik ini lantas dibelikan tanah atau harta benda lainnya untuk diwakafkan dalam rangka pelaksanaan agenda pembaruan tenurial.

Dalam model keempat ini, pengembangan usulan proyek wakaf yang ditawarkan kepada publik sangatlah bergantung kepada kreativitas dan inovasi dari pihak inisiator itu sendiri. Yang terakhir ini dapat dilakukan oleh masyarakat sendiri yang membutuhkan pembaruan tenurial berbasis wakaf, atau organisasi kemasyarakatan, badan amil zakat, universitas, lembaga swadaya masyarakat, dan sebagainya.

Kelima, integrasi wakaf dengan program *land reform* yang dijalankan oleh pemerintah. Pengalaman telah mengajarkan bahwa

12. Wakaf model kedua ini diinspirasi gagasan Prof. Sajogyo (1976) yang pernah mengusulkan agar tanah-tanah sempit dengan luas di bawah 0,2 hektare dapat dikonsolidasikan oleh pemerintah (tentu dengan kompensasi). Tanah-tanah hasil konsolidasi itu lantas dikelola oleh Badan Usaha Buruh Tani (BUBT) sebagai lembaga yang dibentuk untuk menghimpun para bekas pemilik tanah itu sendiri.

tanah-tanah yang dikuasai oleh gerakan petani dengan susah payah dan penuh perjuangan pada akhirnya banyak terlepas dari tangan mereka sendiri, justru setelah pemerintah menjalankan program *land reform* di atas tanah-tanah tersebut. Hal ini pada umumnya terjadi melalui proses diferensiasi yang berlangsung di antara petani itu sendiri.[13] Di sinilah terletak urgensi integrasi skema wakaf dengan program *land reform* dalam rangka menangkal proses eksklusi dan dinamika peralihan tanah yang berlangsung dari bawah ini.

Keluarnya Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria telah memungkinkan redistribusi tanah dengan hak kepemilikan bersama. Regulasi ini menyediakan pintu masuk bagi upaya mengintegrasikan wakaf dengan program *land reform*. Sebagai misal, para peserta program *land reform* yang menerima tanah dengan hak kepemilikan bersama itu dapat difasilitasi untuk berembug dan menyepakati pewakafan tanah tersebut (baik secara berjangka maupun selamanya) kepada lembaga atau badan hukum yang mereka bentuk bersama. Lembaga atau badan hukum inilah yang sekaligus akan bertindak sebagai *nazhir* untuk mengelola dan mengembangkan tanah wakaf tersebut secara produktif dan berkelanjutan.

Melalui integrasi skema wakaf semacam ini, maka dapat dilakukan penggalangan harta benda wakaf lainnya (baik bergerak maupun tidak bergerak) dalam rangka mengoptimalkan produksi pertanian di atas tanah wakaf tersebut. Penggalangan semacam ini akan sulit dilakukan apabila tanah tersebut dipertahankan dalam statusnya sebagai hak kepemilikan bersama semata. Justru di sini sebenarnya terletak keunggulan wakaf: tidak hanya merupakan skema penataan penguasaan tanah dan penggunaannya semata, wakaf juga merupakan skema pengelolaan dan pengembangan tanah secara produktif.

Keenam, pewakafan tanah untuk dijadikan "sumberdaya bersama" desa. Dalam model ini, pemerintah desa menjadi pelaku utama untuk mewujudkan tanah wakaf desa yang ditujukan untuk agenda pembaruan tenurial pada skala desa. Hal ini bisa ditempuh dengan, pertama-tama, menerbitkan landasan legal bagi pengadaan tanah wakaf desa dan, selanjutnya, ditindaklanjuti dengan langkah-langkah konkret untuk mewujudkannya.

Sebagai ilustrasi, Peraturan Desa (Perdes) dapat dikeluarkan yang antara lain memuat rencana pengadaan tanah wakaf desa, sumber-sumber pendanaannya, jenis manfaat yang akan disediakan, para penerima manfaatnya, dan pengelolaannya. Atas dasar Perdes ini, pengadaan tanah wakaf desa bisa dilakukan melalui pembukaan lahan pertanian baru kalau memang masih

13. Proses semacam ini mengantarkan pada pelepasan tanah pada satu pihak dan akumulasinya pada pihak yang berbeda. Hall *et al.* (2011) menyebut proses ini sebagai "*intimate exclusion*" karena para pelakunya adalah sesama petani sendiri yang kebanyakan saling kenal satu sama lain.

memungkinkan. Jika tidak, tanah wakaf desa itu bisa diupayakan melalui kombinasi dari beberapa sumber berikut ini: penyisihan sebagian aset tanah milik desa, hibah atau wakaf tanah dari pihak ketiga, pembelian tanah guntai atau tanah kelebihan batas luas maksimum di desa (atau pewakafannya oleh pemiliknya, baik secara berjangka atau untuk selamanya). Sumber biaya untuk pengadaan tanah wakaf desa ini dapat disisihkan dari dana desa, dari wakaf, atau dari penggalangan dana publik lainnya (zakat, infak, sedekah, dan sebagainya).

Karena dilaksanakan pada skala desa, tanah wakaf desa ini dapat diatur penggunaannya untuk sekaligus diintegrasikan dengan tata ruang desa. Sebagai misal, tanah wakaf itu ditetapkan sebagai lahan untuk produksi pangan, perkebunan, dan perikanan. Atau dijadikan sebagai hutan lindung, embung untuk penampungan air, dan sebagainya. Atau bisa juga untuk kombinasi di antara berbagai jenis penggunaan tanah tersebut. Adapun penerima manfaat tanah wakaf desa itu haruslah diprioritaskan bagi petani yang tak bertanah (tunakisma) atau warga desa miskin, perempuan kepala keluarga, keluarga muda, dan kelompok marginal lain yang memang membutuhkan akses lahan. *Nazhir* dari tanah wakaf desa ini dapat diperankan langsung oleh pemerintah desa atau oleh sebuah badan/lembaga yang dibentuk khusus untuk tujuan ini melalui Perdes.

Ketujuh adalah pewakafan tanah hasil konsolidasi lahan di wilayah perkotaan. Model ketujuh ini serupa dengan model kedua, hanya saja tujuannya adalah untuk pembaruan tenurial dalam rangka penyediaan hunian murah bagi masyarakat urban. Melalui model ketujuh ini, lahan-lahan di wilayah kumuh perkotaan dapat dikonsolidasikan melalui wakaf gabungan oleh para pemiliknya kepada suatu badan usaha atau badan hukum tertentu yang mereka bentuk bersama dan yang sekaligus akan bertindak sebagai *nazhir*.

Tanah wakaf bersama tersebut lantas dialokasikan untuk pembangunan rumah susun beserta fasilitas pendukungnya dengan sumber pendanaan dari pemerintah, dari penggalangan wakaf lain, atau dari sumber-sumber lain yang halal dan tidak mengikat. Para pemilik tanah awal harus dipastikan memperoleh tempat hunian di rumah susun tersebut. Unit hunian yang tersisa dapat disewakan oleh *nazhir* kepada pihak lain secara komersial yang hasilnya dapat dimanfaatkan sebagai dana pengelolaan dan pengembangan lebih lanjut.

Kedelapan, wakaf tanah untuk pembaruan tenurial dalam rangka mitigasi maupun penanganan pascabencana. Pembangunan

yang sensitif bencana merupakan suatu keniscayaan bagi Indonesia sebagai negara kepulauan yang rawan bencana karena dilintasi oleh jalur gempa bumi dan letusan gunung berapi (*ring of fire*). Dalam kaitan ini, salah satu permasalahan yang sering dihadapi adalah keterbatasan pemerintah untuk mengganti rugi tanah-tanah milik masyarakat yang menjadi sasaran dari program penataan ulang wilayah dalam rangka pembangunan sensitif bencana.

Sebagai contoh, desa-desa di Kota Palu dan Kabupaten Sigi yang belum lama ini terkena dampak likuifaksi telah ditetapkan oleh pemerintah sebagai "zona merah" yang tidak boleh ditinggali lagi untuk permukiman. Tetapi yang menjadi persoalan: bagaimana penyelesaian hak milik rakyat atas tanah-tanah di lokasi tersebut? Di sinilah wakaf dapat menjadi salah satu skema alternatif bagi penataan ulang wilayah pascabencana. Agar tanah-tanah milik rakyat tetap terlindungi dan tidak dilepaskan dengan harga yang sangat murah, maka para pemilik tanah yang saling berdekatan dapat dikelompokkan untuk menyepakati pembentukan yayasan atau badan hukum lainnya. Tanah-tanah mereka yang tidak boleh ditinggali lagi itu lantas diwakafkan kepada lembaga yang dibentuk bersama itu yang sekaligus akan bertindak sebagai *nazhir* atas tanah wakaf tersebut. Di atas tanah wakaf ini, pemerintah dan pihak-pihak lain diminta untuk mengembangkan program penanganan pascabencana yang menghasilkan manfaat ekonomi bagi pemilik tanah semula. Misalnya saja, tanah wakaf itu dikembangkan sebagai kebun buah-buahan yang produktif, atau dikembangkan sebagai lokasi wisata pendidikan (*edu-tourism*) untuk literasi bencana alam, dan sebagainya.

Meluruskan Salah Paham Seputar Wakaf[14]

Salah satu anggapan keliru yang selama ini sering dilekatkan pada wakaf adalah bahwa wakaf bersifat eksklusif untuk pemeluk Islam dan tidak berlaku bagi umat beragama lain. Anggapan keliru ini, yang juga berkembang luas di kalangan masyarakat muslim sendiri, sebenarnya bersumber dari faktor ketakmengertian. Oleh karena itu, bagian ini secara khusus ditujukan untuk meluruskan kesalahpahaman ini.

Dalam tinjauan sejarah, wakaf yang pertama kali dilakukan memang ditujukan untuk kepentingan keagamaan, yaitu wakaf Nabi Muhammad SAW untuk pembangunan Masjid Quba' ketika beliau baru hijrah ke Madinah. Namun, sudah sejak jaman Nabi sendiri, wakaf juga dilakukan untuk tujuan kemaslahatan bersama, baik yang cakupan manfaatnya untuk kepentingan masyarakat secara umum maupun kelompok tertentu. Sebagai misal, sahabat bernama

14. Bagian ini diringkas dari Shohibuddin (2019a: 35–36 dan 76–83).

Mukhairiq telah berwasiat agar tujuh kebun kurma miliknya diserahkan kepada Nabi Muhammad. Sesuai wasiat ini, Nabi pun mengambil ketujuh kebun itu dan lantas mewakafkannya untuk golongan fakir miskin. Umar bin Khathab tercatat sebagai pelaku wakaf berikutnya setelah mengikuti anjuran Nabi Muhammad untuk mewakafkan kebun kurmanya di Khaibar: "tahanlah pokoknya, dan sedekahkanlah hasil-hasilnya" (Hadis Riwyat Al-Bukhari dari Ibnu Umar).

Wakaf kebun kurma ini (yang secara *genuine* dapat disebut sebagai preseden pertama "wakaf agraria") semakin berkembang luas pada masa pemerintahan Umar bin Khathab sebagai Khalifah kedua. Mengikuti jejak Mukhairiq dan Umar, banyak sahabat lain yang juga mewakafkan kebun kurmanya. Di antara mereka ada yang memberi ketentuan bahwa sebagian hasil panen kurma harus disisihkan untuk keturunannya yang membutuhkan dan sebagian lain disedekahkan kepada golongan fakir miskin (Esposito 2005; Monzer 1992).[15]

Dalam hal wakaf yang ditujukan untuk kepentingan nonkeagamaan, tidak ada mazhab fikih yang mempersoalkan diperbolehkannya kaum nonmuslim untuk terlibat dalam pelaksanaan wakaf, baik dalam posisi sebagai pelaku wakaf maupun penerima manfaat dari harta benda wakaf. Dalam posisi pertama, siapa pun baik muslim atau nonmuslim dapat melakukan wakaf sejauh tujuannya adalah untuk kebajikan (*al-birr*) yang diterima secara universal (Abu Zahroh 1959: 97). Sebaliknya, jika wakaf itu ditujukan untuk sesuatu yang justru mengandung kemaksiatan, misalnya saja wakaf tanah untuk lokasi perjudian, maka hal itu tidak dibenarkan sama sekali dan dianggap batal—siapa pun pelakunya (Abdullah 2005: 49).

> Hak untuk melakukan wakaf tidak terbatas pada umat Islam saja. Orang nonmuslim pun diperbolehkan untuk melakukan wakaf dengan ketentuan yang sama seperti wakafnya orang muslim. Dan apabila wakaf mereka sahih [yakni valid karena semua syarat terpenuhi], maka wakaf ini harus diperlakukan seperti wakafnya orang muslim. (Abdullah 2005: 48).

> Adalah sah pewakafan yang dilakukan oleh muslim maupun nonmuslim yang ditujukan untuk memenuhi kebutuhan orang miskin, untuk menyediakan hunian dan air, dan untuk segala kebajikan yang diterima oleh agama apa pun dan tidak diingkari oleh syariat mana pun. (Abu Zahroh 1995: 97)

15. Berdasarkan sejarah di atas, maka keliru sama sekali anggapan bahwa wakaf dibatasi untuk tujuan keagamaan belaka. Sebab, seperti baru saja diuraikan, sejak awal pelaksanaannya wakaf juga dapat ditujukan untuk kesejahteraan umum, baik penerima manfaatnya terbuka bagi masyarakat luas maupun terbatas pada lingkungan keluarga *wakif* semata.

Begitu pula, jika wakaf itu ditujukan untuk kebajikan yang bersifat universal dan tidak untuk kepentingan keagamaan, maka penerima manfaatnya juga bersifat inklusif, yakni terbuka bagi siapa saja yang membutuhkan tanpa dibatasi latar belakang agama dan keyakinannya. Sebagaimana ditegaskan Abu Zahroh (1959: 97–98):

> Wakaf yang diberikan untuk kelompok miskin, baik dari kalangan muslim atau nonmuslim, merupakan bentuk *qurbah* [amal baik untuk mendekatkan diri kepada Allah] dalam pandangan Islam, sebagaimana telah disepakati para ahli fikih. Jadi, wakaf seorang muslim kepada kaum miskin dan penderita sakit dari kalangan nonmuslim adalah amal baik yang dengannya ia telah mendekatkan diri (*qurbah*) kepada Allah SWT serta merupakan sedekah yang darinya ia berhak mendapat pahala dan penilaian dari Allah untuk diberikan ganjaran setimpal. Tentang hal ini, tidak ada perbedaan pendapat antara mazhab Syafi'i dengan Hanafi, Maliki dengan Hambali, maupun Sunni dengan Syi'ah.

Namun, uraian di atas masih mengesankan bahwa kalangan nonmuslim dapat menjadi penerima manfaat kalau wakaf tersebut ditujukan untuk kebajikan universal yang sasarannya memang tidak boleh dipilih-pilihkan secara eksklusif. Lantas, apakah mereka tetap berhak menjadi penerima manfaat apabila wakaf itu dikhususkan oleh *wakif* untuk sanak keluarganya semata (*waqf ahlî*)? Apakah sanak keluarga yang nonmuslim ini akan terhalang dari menerima manfaat harta benda *waqf ahlî*—seperti kasus terhalangnya mereka dari mewarisi harta peninggalan seorang muslim?

Para ahli fikih berpandangan bahwa, berbeda dari hukum waris, seorang nonmuslim dapat menjadi penerima manfaat dari harta benda yang diwakafkan sebagai *waqf ahlî*, sejauh dikehendaki demikian oleh pelaku wakaf. Dengan kata lain, seorang muslim bisa memberikan *waqf ahlî* pada sanak keluarganya yang tidak beragama Islam. Kebolehan ini merujuk kepada praktik wakaf yang dilakukan oleh Shafiyyah, istri Nabi Muhammad. Diriwayatkan bahwa Shafiyyah pernah memberikan wakaf kepada saudara lelakinya yang beragama Yahudi (Abu Zahroh 1959: 94).

Seperti telah jelas dari pemaparan yang disajikan di atas, wakaf untuk pembaruan tenurial termasuk ke dalam wakaf yang ditujukan untuk kebajikan yang bersifat universal. Dengan begitu, maka para penerima manfaatnya juga dapat mencakup segenap warga miskin desa, termasuk yang bukan pemeluk Islam. Mereka ini juga dapat

menjadi penerima manfaat dari *waqf ahlî*, yakni wakaf yang para penerima manfaatnya dibatasi untuk sanak keluarga *wakif* semata (misalnya saja, *waqf ahlî* pada model pertama yang dilakukan dalam rangka kontrafragmentasi).

Penutup

Demikianlah, dalam uraian di atas saya telah berupaya menunjukkan signifikansi wakaf bagi agenda pembaruan tenurial, khususnya dalam rangka merespons tantangan fragmentasi tanah, diferensiasi agraria, pelepasan tanah akibat berbagai jenis kekuatan eksklusi, dan perubahan penggunaan tanah pertanian baik karena alih komoditas atau konversi lahan pertanian. Kesemua ini adalah persoalan agraria yang tidak mampu dijawab sepenuhnya oleh hak milik individual, bahkan skema hak terakhir ini turut berkontribusi dalam menciptakan dan memperparah persoalan tersebut.

Wakaf merupakan skema yang mempunyai potensi besar untuk menangkal berbagai tantangan di atas. Sebab, seperti telah dibahas sebelumnya, harta benda wakaf dilarang keras untuk dijual, ditukar, dijaminkan, dihibahkan, diwariskan, disita, atau dialihkan. Harta benda wakaf juga tidak boleh digunakan untuk sesuatu di luar peruntukannya atau diberikan manfaatnya kepada pihak di luar yang dinyatakan dalam ikrar wakaf.

Memang, pengecualian dari ketentuan ini dapat dilakukan, misalnya jika tanah wakaf dibutuhkan untuk kepentingan umum sesuai RUTR dan tidak melanggar syariat. Atau, ketika peruntukan harta benda wakaf itu benar-benar tidak dapat diwujudkan. Jika terjadi kondisi demikian, harta benda wakaf boleh ditukarguling, atau peruntukannya yang diubah. Namun, dua opsi terakhir ini bukanlah proses yang mudah karena disertai dengan persyaratan yang cukup berat. Kalau harus ditukarguling, maka hal ini harus mendapatkan izin tertulis dari Menteri Agama dan dengan persetujuan dari Badan Wakaf Indonesia. Harta benda wakaf yang dijadikan pengganti juga harus memiliki manfaat dan nilai tukar yang melebihi, atau setidaknya menyamai, harta benda wakaf semula. Sedangkan apabila peruntukannya yang diubah, maka hal ini juga harus mendapatkan izin tertulis dari Badan Wakaf Indonesia. Semua persyaratan ini memberikan perlindungan yang sangat ketat atas harta benda wakaf dan tujuan peruntukannya.

Selain itu, wakaf juga merupakan skema untuk pengelolaan dan pengembangan harta benda wakaf supaya betul-betul produktif dan berkelanjutan. Karena itu, keberadaan tanah wakaf itu sendiri akan memungkinkan upaya-upaya penggalangan dana lebih lanjut (misalnya berupa wakaf tunai) untuk "diinvestasikan" di atas tanah

wakaf tersebut. Dengan begitu, maka tanah wakaf tersebut dapat berkembang dan menghasilkan manfaat turunan yang lebih banyak lagi secara berkelanjutan.

Akhirnya, skema wakaf akan memberikan dimensi ruhaniah yang kental pada aksi filantropi sosial. Dimensi semacam ini, alih-alih menjadikan wakaf sebagai skema yang eksklusif, justru dapat membangkitkan motivasi etis-religius yang kuat untuk mewujudkan "ekonomi solidaritas". Dimensi ruhaniah ini juga akan melahirkan kesadaran atas sakralitas harta benda wakaf sebagai jenis harta yang telah dilepaskan ikatan kepemilikannya dari tangan manusia dan dikembalikan kepada Tuhan sebagai Sang Pemilik harta benda yang sejati. Dengan kesadaran ini, maka siapa pun yang bersinggungan dengan harta benda wakaf akan memiliki rasa tanggung jawab yang tinggi karena pada hakikatnya ia sedang berhadapan dengan harta benda milik Tuhan •

Pustaka

ABDULLAH, L.H. 2005. "The Classical Islamic Law of Waqf: Comparative Approach." Disertasi di The University of Edinburg, Inggris.

ABU ZAHROH, M. 1959. *Muhâdlarât Fî 'l-Waqf*. Ahmad 'Alî Mukhaymar.

DARUS, F., N.H. AHMAD SHUKRI, H. YUSOFF, A. RAMLI, M. MOHAMED ZAIN, dan N.A. ABU BAKAR. 2017. "Empowering Social Responsibility of Islamic Organizations through Waqf." *Research in International Business and Finance* 42: 959–965.

ESPOSITO, J., penyunting. 2003. *The Oxford Dictionary of Islam*. Oxford (Inggris): Oxford University Press.

HALL, D., P. HIRSCH, dan T.M. LI. 2011. *Powers of Exclusion: Land Dilemmas in Southeast Asia*. Singapura: NUS Press.

KAHF, M. 2003. "The Role of Waqf in Improving the Ummah Welfare." Makalah untuk *The International Seminar on Waqf as a Private Legal Body*, 6–7 January 2003, Universitas Islam Sumatera Utara, Medan.

MEINZEN-DICK, R., M. DI GREGORIO, dan S. DOHRN. 2008. "Decentralization, Pro-Poor Land Policies and Democratic Governance." CAPRi Working Paper No. 80.

MONZER, K. 1992. "Waqf and Its Sociopolitical Aspects." Jeddah (Saudi Arabia): The Islamic Research and Training Institute.

NASHIRULHAQ, M. 2018. "Menggenapi Wakaf dengan Perspektif Gender dan Kelas." *Islam Bergerak* 13 Oktober. http://islambergerak.com/2018/10/melengkapi-wakaf-dengan-perspektif-gender-dan-kelas.

SAJOGYO. 1976. "Kata Pengantar." Dalam *Penduduk dan Kemiskinan: Kasus Sriharjo di Pedesaan Jawa*, disunting oleh M. SINGARIMBUN dan D.H. PENNY. Jakarta: Bhratara Karya Aksara.

SHOHIBUDDIN, M. 2019a. *Wakaf Agraria: Signifikansi Wakaf bagi Agenda Reforma Agraria*. Yogyakarta dan Bogor: Baitul Hikmah, Magnum Pustaka Utama, dan Sajogyo Institute.

___. 2019b. "Memahami dan Menanggulangi Persoalan Ketimpangan Agraria (1)." *Bhumi: Jurnal Agraria dan Pertanahan* 5 (1): 1–12.

BAGIAN XI

INSPIRASI TEOLOGIS BAGI PERJUANGAN AGRARIA

Islam Versus Neoliberalisme dalam Tata Pengurusan Sumber Air

21

MUHAMMAD NASHIRULHAQ

Kita bersekutu dalam tiga hal:
air, padang rumput, dan api [energi]
Hadis Riwayat Ahmad

PADA April 2017 lalu, masyarakat di lingkungan Cadasari (Kabupaten Pandeglang) dan Baros (Kabupaten Serang) menggelar serangkaian aksi untuk menyuarakan penolakan mereka terhadap ekspansi dan operasi PT Tirta Fresindo Jaya—salah satu anak perusahaan Mayora Grup yang bergerak di sektor produksi air minum kemasan—di daerah mereka. Menariknya, penolakan ini juga disuarakan oleh 42 pesantren yang berada di lingkungan tersebut dan mendapat dukungan aktif selama beberapa tahun perjalanannya dari tokoh-tokoh agama yang cukup berpengaruh. Salah satunya adalah Abuya Muhtadi Dimyathi, seorang kiai karismatik yang dikenal terutama di wilayah barat Pulau Jawa. Penolakan ini sendiri sebenarnya sudah berlangsung sejak 2014, terhitung sejak perusahaan ini beroperasi, dan terus bertahan dengan penuh dinamika.[1]

Beberapa tahun sebelumnya, salah satu organisasi masyarakat (ormas) Islam terbesar di Indonesia, Muhammadiyah, bersama beberapa kelompok lain mengajukan gugatan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi (MK) atas UU Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air secara keseluruhan (bukan hanya pasal-pasal tertentu), yang lalu dikabulkan MK melalui Keputusan Nomor 85/PUU-XII/2013. Undang-undang ini digugat karena dianggap membuka peluang terjadinya swastanisasi dan privatisasi dalam penguasaan, pengelolaan, dan penggunaan sumber agraria air, sehingga mengurangi hak publik atasnya dan fungsi sosial yang terkandung di dalamnya. Karenanya, undang-undang ini secara otomatis bertentangan dengan salah satu pasal konstitusi Indonesia, yaitu Pasal 33 UUD 1945, khususnya ayat (2) dan (3) yang menyatakan: (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara; (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat (Putusan MK 2013).

Bagi Muhammadiyah, upaya gugatan ini dilakukan dalam kerangka "Jihad Konstitusi" yang pertama kali dideklarasikan pa-

1. Lihat, misalnya, laporan Arbi Sumandoyo untuk *Tirto.id* (3 April 2017), "Melawan Penyedotan Air oleh Mayora Grup" (https://tirto.id/melawan-penyedotan-mata-air-oleh-mayora-group-cl4f). Selain laporan ini, *Tirto.id* juga menerbitkan beberapa tulisan hasil liputan lainnya terkait kasus penolakan ini. Tentu selain itu juga terdapat liputan oleh media-media lain.

da 2010 dalam momen Muktamar Satu Abad Muhammadiyah di Yogyakarta. Jihad konstitusi sendiri merupakan gerakan pembaruan di bidang hukum dan upaya korektif yang dilakukan melalui jalur formal, yakni dengan mengajukan pengujian kepada MK atas sejumlah undang-undang yang dinilai bertentangan dengan UUD 1945. Jihad konstitusi dirasa sangat penting bagi Muhammadiyah untuk mewujudkan cita-cita agar bangsa ini berjalan ke arah yang semestinya. Selain UU tentang Sumber Daya Air tadi, ada juga beberapa undang-undang lain yang diajukan *judicial review* dalam rangka Jihad Konstitusi ini, seperti gugatan atas UU Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi yang diikabulkan MK, sehingga membatalkan seluruh pasal tentang kedudukan, fungsi, dan tugas Badan Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi (BP Migas) (Fachruddin 2016).

Beberapa peristiwa di atas agaknya perlu mendapat perhatian bagi para pengkaji agraria sebagai contoh-contoh bagaimana ajaran agama menjadi ilham yang mendorong umatnya dalam melakukan perjuangan demi dan menuju keadilan agraria. Dengan bertolak dari fenomena-fenomena di atas, tulisan ini coba mengurai bagaimana pandangan Islam atas air sebagai bagian dari sumber agraria, baik dalam aspek tata kuasa, tata kelola, dan tata guna. Pembahasan ini akan coba dikaitkan dengan bagaimana pandangan Islam ini mempunyai relevansi, irisan, dan titik temu dengan perspektif yang ditawarkan oleh banyak pegiat agraria untuk tata pengurusan (*governance*) sumber-sumber agraria yang lebih berkeadilan dan berkelanjutan. Namun sebelum itu, akan diulas bagaimana kondisi sumber agraria air dalam konteks dunia hari ini. Untuk keperluan ini, saya akan banyak meminjam konsep dari dan melakukan perbandingan dengan pemaparan Vandana Shiva (2001) mengenai perang air (*water wars*).

Perang Air: Kontestasi dan Perebutan atas Sumber Agraria Air

> *Although water has been managed as a commons throughout human history and across diverse cultures ... today, privatization of water resources is gaining momentum.*
> Vandana Shiva

Gunawan Wiradi, dalam satu tulisannya yang coba melacak akar dan pengertian istilah "agraria" bersama Prof. Sediono M.P. Tjondronegoro, pada akhirnya berkesimpulan bahwa rumusan UU Pokok Agraria (UUPA) 5/1960 tentang agraria yang mencakup "bumi, air, dan ruang angkasa, serta kekayaan yang terkandung di dalamnya"

adalah satu rumusan yang akurat dan jitu, menunjukkan keluasan pengetahuan dan pandangan yang jauh ke depan (*foresight*) dari para pendiri bangsa. Mereka sadar sepenuhnya bahwa sumber-sumber agraria tidak bisa direduksi hanya sekadar pertanian dalam pengertian sempit, apalagi hanya merujuk pada tanah semata (Wiradi dan Tjondronegoro 2004; Wiradi 2009).

Namun, tak bisa dipungkiri bahwa dalam rumusan UUPA sekalipun, pembahasan soal agraria masih memberi perhatian yang lebih besar pada isu pertanahan dan apa yang terkandung di dalamnya dan terdapat di atasnya, jika dibanding pembahasan sumber-sumber agraria lain semisal air dan ruang angkasa, yang sering kali diperlakukan "hanya" sebagai pelengkap dari tanah yang menjadi sentralnya. Hal ini sebenarnya cukup wajar, mengingat di masa itu, sumber agraria yang paling mendesak untuk diatur dan ditata ulang adalah tanah, yang strukturnya, terutama dalam hal pengusaan, penuh ketimpangan dan rawan memicu konflik. Sumber-sumber agraria lain, terutama air, belum secara rinci diatur dan hanya ditetapkan prinsip-prinsip dasarnya. Sebab, boleh jadi saat itu, air pada umumnya masih berada dalam status "*the commons*", yang kepemilikan dan pengelolaannya diatur oleh publik secara kolektif, dan belum menjadi komoditas ekonomi yang menggiurkan secara bisnis (Endaryanta 2005: 57).

Tetapi, hari ini kita hidup di era yang sama sekali berbeda. Di banyak belahan dunia, air kini merupakan sesuatu yang langka dalam terminologi ekonomi neoklasik, dan karenanya, menjadi barang yang bisa dipertukarkan.[2] Alih-alih menyejukkan, air kini dapat memicu fenomena yang oleh Vandana Shiva—seorang cendekiawan dan aktivis lingkungan India—disebut dengan istilah *water wars* alias perang air. Air diperebutkan dan dikontestasikan "antara kepentingan yang memperjuangkan hak lingkungan rakyat jelata di satu sisi, dan kepentingan finansial kelompok bisnis di sisi lain" (Shiva 2001: 33). Kenyataan ini seakan menggemakan ramalan Ismail Serageldin, seorang Wakil Presiden World Bank—yang di kemudian hari, lembaga ini merupakan pihak yang paling gencar mempromosikan privatisasi air—yang di penghujung abad XX lalu menyatakan, "*the wars of the next century will be fought over water*" (Clark tanpa tahun).

Mulanya, hampir semua peradaban dan permukiman awal manusia berada di sepanjang sumber air, mulai dari Babilonia, Mesir Kuno, Tiongkok, sampai kerajaan-kerajaan di Nusantara seperti Kediri, Tarumanegara, Sriwijaya, dll. Kota-kota tumbuh mengikuti aliran sungai. Karena kebutuhan mendasar manusia akan air, maka hak atas air menjadi hak alamiah setiap individu. Inilah yang

2. Dalam konsep ekonomi neoklasik, setiap barang (dan jasa) yang tidak bisa memenuhi seluruh keinginan manusia akan dikategorikan sebagai benda langka (*scarce*). Untuk mendapatkannya, setiap pihak harus berkompetisi dan "menebusnya" dengan alat tukar.

disebut Shiva sebagai *riparian system*, di mana hampir semua tradisi, peradaban, dan adat menempatkan air sebagai barang publik yang penguasaan, pengelolaan, dan penggunaannya diatur secara kolektif. Hak manusia atasnya bukanlah hak kepemilikan (*property/ ownership right*), tetapi hak mengambil manfaat untuk memenuhi kebutuhannya (*usufructuary right*). Sistem ini dibangun atas prinsip berbagi dan konservasi sumber air, yang sepadan dengan prinsip gotong royong di Nusantara (Shiva 2001: 21).

Di dunia, pergeseran *riparian concept* yang pertama kali tercatat terjadi saat koloni Eropa mulai hadir di bagian barat Amerika. Koloni ini mengganti prinsip kolektivitas dan pengurusan bersama dengan prinsip "yang pertama kali datang dan menguasai adalah yang paling berhak dan memiliki." Konsep ini sering dirujuk dengan istilah "*Cowboy Economics*", karena membiarkan manusia terlibat dalam persaingan brutal memperebutkan sumber agraria dengan unjuk kekuatan, laiknya perebutan penguasaan teritori antarkoboi. Paradoksnya, pihak yang pertama kali memanfaatkan sumber air, yaitu penduduk asli Amerika (*native American*), justru tidak diakui dan terpinggirkan haknya dalam proses ini. Sejak itu, air mulai ditempatkan sebagai komoditas yang menguntungkan. Fakta ini diabadikan dalam adagium "*in Colorado, water flows uphill, towards money*" (Shiva 2001: 23).

Di Indonesia sendiri, seperti yang disebut sebelumnya, dengan kelahiran UUPA, air ditempatkan sebagai sumber agraria yang memiliki fungsi sosial, dan karenanya menjadi hak kolektif untuk memanfaatkannya. Masuknya pihak swasta dalam pengurusan air di Indonesia tercatat sudah sejak dasawarsa 1970-an dengan hadirnya Biwater dan Thames Water, dua korporasi asal Inggris yang mendapat kontrak dan tentunya melalui izin pemerintah (Shiva 2001: 98). Namun, laju "pengingkaran" besar-besaran terhadap prinsip pengelolaan air dalam UUPA dimulai terutama sejak kemunculan neoliberalisme pada dekade 1980-an yang dicirikan dengan sepuluh paket kebijakan ekonomi yang dikenal sebagai *Washington Consensus*. Beberapa poin di antaranya cukup signifikan membuka peluang perubahan tata pengurusan air di Indonesia, seperti deregulasi pasar, liberalisasi perdagangan dan masuknya investasi asing, penguatan legalitas hak kepemilikan (*property right*), dan yang terpenting adalah privatisasi sektor-sektor yang sebelumnya menjadi wewenang dan urusan pemerintah (Harvey 2005).

Liberalisasi dan privatisasi pengurusan sektor air dalam kerangka neoliberalisme ini "dipaksakan" oleh berbagai pihak melalui berbagai mekanisme. Salah satu aktor utamanya adalah World Bank, International Monetary Fund (IMF), dan lembaga dekatnya

(seperti Asian Development Bank) yang memaksa berbagai negara agar meliberalisasi sektor ini melalui skema "program penyesuaian struktural" (*Structural Adjusment Program*) dalam setiap pemberian utangnya (Siregar 2005). Di lain sisi, World Trade Organization (WTO) juga mempromosikan privatisasi melalui kesepakatan *General Agreement on Trade in Services*/GATS (Kesepakatan Umum tentang Perdagangan Jasa) kepada negara-negara anggotanya, yang meliputi sektor air, makanan, kesehatan, lingkungan, pendidikan, riset, sarana komunikasi, dan transportasi. Indonesia yang menjadi negara anggota WTO sejak berdirinya organisasi ini pada 1 Januari 1995 (WTO tanpa tahun) sulit untuk mengelak dari perjanjian ini.

GATS memberi peluang liberalisasi dan privatisasi sebesar-besarnya. "Kesepakatan" ini melarang negara-negara anggotanya melakukan "diskriminasi" antara penyedia jasa lokal dan asing, meskipun penyedia jasa lokal berupa komunitas nonprofit dan penyedia jasa asing adalah korporasi raksasa. "Kesepakatan" ini juga melarang negara-negara menerapkan kebijakan yang mewajibkan pihak swasta asing untuk melakukan alih teknologi dan memberdayakan masyarakat lokal. Pemerintah juga dilarang membatasi jumlah korporasi dan skala produksi setiap korporasi. Setiap pelanggaran poin-poin ini dan upaya membatasi peluang profit suatu korporasi, pemerintah dapat digugat dan dituntut ganti rugi oleh korporasi bersangkutan. Air tidak dikecualikan dari ketentuan GATS. Hal ini tidak mengherankan karena, seperti dilaporkan majalah *Forbes*, bisnis air adalah salah satu ladang industri paling menguntungkan bagi investor (Shiva 2001: 96).

Orde Baru sendiri mulai menerima skema yang ditetapkan lembaga keuangan global ini dalam sektor air, seiring dengan pembangunan proyek-proyek irigasi raksasa sebagai bagian dari Revolusi Hijau yang menjadi kebijakan pertanian rezim ini. Yang paling terkenal tentu saja pembangunan Waduk Kedungombo yang menenggelamkan 37 desa, menimbulkan sengketa berkepanjangan, dan mengundang perhatian dari banyak kalangan aktivis sosial.[3] Pembangunan proyek semacam ini didanai sebagian besar dari hutang World Bank dan dimulai sejak pertengahan 1980-an, pada satu fase di mana ekonomi-politik Indonesia ditandai dengan gelombang pasang liberalisasi sektor jasa dan keuangan, menyusul kesulitan keuangan yang dialami Pemerintah Indonesia akibat berakhirnya periode *oil boom* yang sebelumnya memberi banyak pemasukan dari sektor migas (Robison 2009).

Fakta ini seperti yang diabstraksikan oleh Shiva dari banyak kejadian:

3. paya pembelaan terhadap kasus ini juga datang dari kalangan agamawan dan cendekiawan muslim. Perhimpunan Pengembangan Pesantren dan Masyarakat (P3M) yang dimotori Masdar Farid Mas'udi ketika itu membuat beberapa putaran *halaqah* untuk membahas maraknya penggusuran dan perampasan yang terjadi seiring program pembangunan pemerintah. Namun, perhatian ini dimulai terutama sejak kasus Kedungombo (Mas'udi 1995). Pembahasan terkait tema penggusuran ini juga muncul dalam *Bahtsul Masail* Nahdlatul Ulama pada acara Munas Alim Ulama di Pondok Pesantren Qomarul Huda Bagu, Pringgarata, Lombok Tengah, 7–10 November 1997. Namun, kebanyakan pembahasan memang berfokus pada isu penggusuran dan "pembebasan" atau perampasan tanah yang terjadi, bukan pada tema sumber agraria air.

> Proyek-proyek raksasa terkait air, dalam banyak kasus, menguntungkan hanya kalangan yang kuat, dan menggusur kelompok lemah. Bahkan ketika proyek ini didanai secara publik, pihak yang paling mendapat manfaat adalah perusahaan konstruksi industri dan petani komersial. (Shiva 2001: 87)

Dalam hubungannya dengan UUPA, Warren dan McCarthy (2002) melihat bahwa konsep "hak menguasai negara" telah ditafsirkan oleh rezim Orde Baru secara serampangan demi mengonsolidasikan otoritasnya, dan bahkan telah disalahgunakan. Negara di bawah rezim ini mengatasnamakan pembangunan dan kepentingan nasional sebagai eufimisme untuk merasionalisasi proyek-proyek yang sebenarnya melayani kepentingan dan memperkaya sekelompok kecil konglomerat yang penuh kekuatan dan terkoneksi satu sama lain (Heryanto 1988: 22). Sejak itu, sampai berakhirnya masa Orde Baru dan setelah bertahun-tahun era Reformasi pun, privatisasi sektor air tak berkurang, dan bahkan semakin masif (Endaryanta 2005).

Beberapa Konsep dan Prinsip Dasar dalam Syariat Islam

Hampir setiap Muslim niscaya meyakini bahwa agamanya merupakan sesuatu yang sempurna (*kamil*), menyeluruh, dan mencakup semua aspek (*syamil*) serta relevan, seperti tergambar dalam pernyataan *"al-islâm shâlihun li kulli zamân wa 'l-makân"* ("Islam selalu sesuai untuk setiap masa dan tempat"). Tentu ini bukan berarti pengandaian bahwa Islam hanya memiliki ekspresi yang tunggal dari masa ke masa dan dari satu tempat ke tempat lainnya. Atau bahwa Islam telah menyediakan satu panduan yang *rigid* dan terperinci serta harus diikuti oleh setiap muslim secara *letterlijk* di mana pun berada dan dalam kondisi apa pun. Alih-alih, kesempurnaan, kelengkapan, dan relevansi ajaran Islam ini terletak dalam prinsip-prinsip umum dan panduan general yang dapat diimplementasikan secara beragam dalam konteks zaman dan wilayah geografis yang berbeda-beda.

Karena keterbatasan teks kunci yang menjadi rujukan hukum umat Islam, yang sudah terhenti sepeninggal Nabi Muhammad SAW sebagai rasul terakhir, sementara berbagai permasalahan dan fenomena terus berkembang seiring zaman, maka para ulama sadar betul pentingnya kodifikasi prinsip-prinsip penetapan hukum dari sumber-sumber hukum (*mashâdir al-ahkâm*).[4] Maka lalu muncullah cabang keilmuan *ushûl al-fiqh dan qawâ'id al-fiqh*. Yang pertama berurusan dengan metodologi pengambilan hukum (*istinbâth*) dari sumber-sumbernya, sedangkan yang kedua berkaitan dengan

4. Setiap madzhab mempunyai rincian sumber-sumber hukumnya tersendiri. Tetapi, sumber-sumber hukum yang disepakati (*muttafaq 'alayh*) oleh seluruh madzhab yaitu al-Qur'an Hadits, Ijma', dan Qiyas.

kaidah-kaidah general yang bisa diturunkan dan digunakan untuk menetapkan status hukum satu fenomena. Kemunculan keduanya didasarkan pada dua asumsi, yaitu bahwa hukum dapat berubah seiring dengan perubahan waktu dan perbedaan lokasi dan konteks, dan bahwa penafsiran hukum atas teks-teks kunci pun juga senantiasa berkembang.[5]

Dalam bidang fikih, *ushûl al-fiqh*, dan *qawâ'id al-fiqh*, terdapat satu konsep inti yang dikenal sebagai *maqâshid as-syarî'ah* atau tujuan-tujuan syariat. Pada prinsipnya, semua hukum syariat bermuara pada satu tujuan, yaitu *jalbu 'l-mashâlih wa dar'u 'l-mafâsid* (mendatangkan kemaslahatan dan menolak mafsadah). Mengenai hal ini, Ibn Qayyim al-Jauziyyah, salah seorang ulama klasik dalam bidang *ushûl al-fiqh*, menyatakan:

> Sesungguhnya dasar dan pondasi dari syariat Islam adalah hikmat dan kemaslahatan bagi manusia. Maka yang disebut syariat secara keseluruhan seharusnya berdasar dari nilai keadilan, rahmat, dan kemaslahatan. Jadi, setiap hukum yang berpaling dari keadilan menuju ketidakadilan, dari rahmat menuju lawannya, dari mashlahat menuju mafsadat, dari hikmat menuju kesiasiaan, bukanlah termasuk syariat, meskipun dihasilkan dari penafsiran terhadap nash (al-Qur'an & Hadits). Syariat adalah keadilan Allah kepada hamba-hambanya, rahmat Allah kepada makhluk-makhluk-Nya, naungan-Nya di dunia, dan hikmah yang menunjukkan kebenaran-Nya dan Rasul-Nya secara sempurna. (al-Jauziyyah 2003)

Lebih lanjut, Ibn Qayyim juga menyatakan:

> Sesungguhnya Allah mengutus Rasul-Nya dan menurunkan kitab-Nya agar manusia bisa bertindak adil dalam segala laku hidupnya. Maka, jika tanda-tanda keadilan telah menampakkan diri dengan jalan mana pun, syariat Allah dan agama-Nya telah berlaku. Dengan jalan mana saja keadilan dapat ditegakkan, maka di sana ada kesesuaian dengan agama, bukan pertentangan. Tidak dapat dikatakan pemerintahan yang berkeadilan berseberangan dengan syariat, bahkan sesuai dengannya, sejalan dengannya. (al-Jauziyyah 2003)

Konsep *maqâshid as-syarî'ah* ini dikembangkan lebih lanjut oleh *Hujjatu 'l-Islâm*, Imam Abu Hamid Al-Ghozali, yang menerjemahkannya ke dalam poin-poin yang dikenal sebagai *al-Kulliyatu 'l-Khoms* (Lima Pilar), yakni (1) *Hifdzu 'd-Dîn* (menjaga agama); (2)

5. Pembahasan ini menjadi satu tema tersendiri dalam studi ushul fiqh. Ibn Qayyim al-Jauziyyah, salah seorang pakar ushul fiqh murid Ibnu Taimiyyah menuliskannya dalam salah satu karyanya, *I'lâm al-Muwaqqi'în* dalam bab yang berjudul *taghayyuru 'l-fatwâ bi taghayyuri 'l-azmân wa 'l-amkinah* (perubahan fatwa seiring perubahan zaman dan tempat) (al-Jauziyyah 2003: 337).

Hifdzu 'l-Aql (menjaga akal); (3) *Hifdzu 'n-Nafs* (menjaga jiwa); (4) *Hifdzu 'l-'Irdli wa 'n-Nasl* (menjaga harga diri dan keturunan); dan (5) *Hifdzu 'l-Mâl* (menjaga harta). Namun, sebagaimana pemikiran hukum Islam yang dinamis, penafsiran atas konsep-konsep ini pun juga berubah seiring waktu.

Hifdzu 'l-mâl, misalnya, yang sebelumnya ditafsirkan secara sempit sebagai perlindungan sepenuhnya atas harta kekayaan dalam bentuk hak kepemilikan pribadi (*property rights*) tanpa batas, kini dimaknai sebagai keseimbangan ekonomi (*at-tawâzun al-iqtishâdî*), di mana setiap individu berhak atas akses pada sumber-sumber ekonomi (termasuk di dalamnya sumber agraria) yang menjamin kesejahteraannya. Atau *hifdzu 'n-nafs* yang tidak lagi dimaknai semata-mata sebagai perlindungan atas manusia dari ancaman yang bisa menghilangkan nyawanya, tetapi juga bagaimana menjamin terpenuhinya aspek yang menjamin kelangsungan hidupnya, seperti tercukupinya hak-hak dasar dan kebutuhan primer (*al-dharûrîyyât*), semisal ketersediaan bahan pangan, air bersih, perumahan yang layak huni, dan lingkungan yang sehat.[6]

Islam dan Pandangannya atas Air[7]

Apabila kita gali sumber teks-teks primer (Alquran dan Hadis) dengan cukup jeli, akan terlihat bahwa dalam Islam, air sesunguhnya menempati posisi sakral. Di Alquran, kata air disebutkan setidaknya dalam 63 ayat. Selain itu, beberapa kata lain yang memiliki hubungan dengan air juga disebut berkali-kali, seperti kata hujan sebanyak 44 ayat, sungai berjumlah 54 ayat, laut berjumlah 28 ayat, mata air berjumlah 23 ayat, awan dan mendung sejumlah 21 ayat, angin sejumlah 33 ayat, dan es sejumlah 1 ayat.

Dalam beberapa ayat Alquran, Allah SWT sering menghubungkan sifat ketuhanan-Nya yang maha welas asih dan bukti-bukti kebesaran-Nya dengan air, utamanya yang diturunkan-Nya dari langit sebagai persediaan bagi makhluk bumi. Bahkan dalam beberapa tempat, Allah SWT menyandingkan kuasa-Nya dalam menurunkan dan menyediakan air ini dengan penciptaan langit dan bumi itu sendiri, dan memerintahkan manusia untuk selalu merenungi dan mengambil pelajaran dari proses ini. Dengan menelusuri ayat-ayat yang membicarakan tentang air, terutama dengan kata kunci "air" (*al-mâ'*) dan "dari langit" (*min as-samâ'*), diperoleh beberapa peran air yang disebut Alquran, yang saling beririsan satu sama lain, di antaranya:

6. Pergeseran penafsiran ini juga yang menjadi dasar perubahan sikap Nahdlatul Ulama yang sebelumnya mengharamkan *land reform*, kini justru mendukung agenda ini (Shohibuddin 2018: 114–115).

7. Bagian ini dan bagian berikutnya banyak terilhami dokumen Front Nahdliyyin untuk Kedaulatan Sumber Daya Alam (FNKSDA) berjudul "Fiqh Sumber Daya Alam". Penulis berterima kasih kepada Fuad Faizi dan Ahmad Syifa yang telah menyusun dan membagikan dokumen ini.

1. Menghijaukan bumi (al-An'âm: 99; al-Hajj: 63).
2. Sebagai persediaan air minum bagi manusia dan serapan bagi pepohonan (al-Hijr: 22, an-Nahl; 10).
3. Sebagai bagian penyusun kebun-kebun dan taman-taman (Qâf: 9; al-An'âm: 99; an-Naml: 60).
4. Menghidupkan negeri-negeri yang mati (az-Zukhrûf: 11; al-Baqarah: 164; an-Nahl: 65; al-'Ankabût 63; ar-Rûm: 24).
5. Menumbuhkan padang rerumputan sebagai tempat penggembalaan hewan (Luqmân: 10; al-Baqarah: 164).
6. Sebagai medium pensucian dan pembersihan diri, pakaian, dan lingkungan (al-Anfâl: 11; al-Furqân: 48; al-Baqarah 222; at-Taubah: 108).
7. Menumbuhkan tanaman dan buah-buahan yang bermacam-macam sebagai rizki bagi manusia. Padahal tanaman dan buah itu berasal dari tanah dan sumber air yang sama (al-Baqarah: 22; al-An'âm: 99; Ibrâhîm: 32; Thâha: 53; Luqmân: 10; Fâthir: 27; az-Zumar 21).
8. Air yang diturunkan dari langit akan dikandung dan tersimpan dalam bumi dalam satu keseimbangan yang proporsional, sehingga manusia tidak kekurangan air ketika kemarau dan dilanda banjir ketika penghujan (al-Mu'minûn: 18; ar-Ra'd: 17; az-Zumar: 21).

Dengan demikian, dapat diambil pengertian bahwa Alquran menghubungkan fungsi air dengan banyak sekali aspek, mulai dari persoalan sanitasi, irigasi, ketahanan pangan, keseimbangan lingkungan, tata ruang dan tata wilayah, soal estetika (berupa taman dan pemandangan hijau nan asri), bahkan sebagai sumber kehidupan itu sendiri. Artinya, secara tidak langsung, Islam sesungguhnya memberi perhatian pada setiap sektor dalam kehidupan. Jika demikian, lalu bagaimana konstruksi pandangan Islam tentang akses dan hak atas air, terlebih di tengah kerumitan rezim neoliberalisme dan privatisasi air hari ini?

Dalam hubungannya dengan air, Islam sesungguhnya mempunyai hubungan yang erat dan memberi perhatian besar. Salah satu komponen Islam yang berurusan dengan hukum, yaitu *syarî'ah*, secara bahasa bermakna "sumber air".[8] Selain itu, hampir semua literatur fikih, dari yang paling dasar sampai yang paling rumit, hampir selalu dibuka dengan pembahasan *thahârah* atau "bersuci",

8. Selain *syarî'ah*, ada *'aqîdah* yang berkaitan dengan urusan teologis, dan *akhlâq* yang mengatur tingkah laku dan sifat ideal seorang muslim. Ketiganya dianggap sebagai komponen utama yang menyusun "bangunan" Islam.

di mana pembicaraan soal air menjadi salah satu bagian penting di dalamnya dan ditempatkan dalam bab awal yang sering disebut bab tentang *al-Miyâh* (bentuk plural/jamak dari *mâ'* yang berarti air).

Namun, harus diakui, kebanyakan pembahasan soal air dalam khazanah Islam masih berkutat seputar posisi air sebagai medium penyucian: Apa saja klasifikasi air? Dari mana saja sumber air yang dapat digunakan? Dan seterusnya. Cukup jarang literatur karya ulama klasik yang memberi perhatian pada bagaimana menjamin ketersediaan air dan akses yang demokratis atas air.[9] Tetapi, bukan berarti tema ini absen dan luput sama sekali dalam pemikiran mereka. Abu Hasan al-Mawardi, yang dikenal sebagai salah satu ulama pakar *Fiqhu 's-Siyâsah* (cabang fikih yang berkaitan dengan tata pemerintahan), misalnya, membahas soal pengaturan dan penyediaan air (*istikhrâj al-miyâh*) dalam salah satu bab magnum opusnya, *al-Ahkâm as-Sulthânîyyah*, dan menyandingkannya dengan persoalan menghidupkan tanah-tanah yang mati dan tidak produktif (*ihyâ' al-mawât*) (al-Mawardi 1960).[10]

Tetapi, dengan penerapan beberapa prinsip syariat dan kaidah fikih yang sudah disinggung sebelumnya, kita setidaknya dapat membahas pandangan Islam dalam persoalan akses atas air bersih, utamanya berkaitan dengan privatisasi yang marak di era neoliberalisme hari ini, selangkah lebih maju.

Sebagaimana hampir semua peradaban lain sebelum hadirnya kapitalisme yang berorientasi akumulasi profit sebesar-besarnya, Islam menempatkan air sebagai benda publik, mengingat posisinya sebagai sumber pokok bagi kehidupan. Seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya, firman Allah SWT dalam berbagai ayat Alquran menunjukkan betapa sakralnya air sebagai karunia-Nya, yang dengan sarana (*wasîlah*) itu, Ia menghidupkan berbagai makhluk, peradaban, dan bumi itu sendiri. Karenanya, tak ada satu pihak pun yang berhak memonopoli kepemilikan sesuatu yang pada dasarnya terberi (*given*) itu. Islam hanya memberi hak pemanfaatan (*haqq al-intifâ'*) bagi setiap individu sekadar untuk memenuhi kebutuhannya.

Hal ini juga sebenarnya menjadi respons Islam atas keadaan di masa *ayyâm al-'Arab* (hari-hari orang Arab) pra-Islam, ketika kabilah-kabilah di Arab berperang satu sama lain akibat bersengketa untuk memperebutkan padang rumput dan sumber air. Keduanya memang menjadi sesuatu yang menjadi kebutuhan umum tetapi jarang ditemui, mengingat kontur alam Arab yang tersusun dari banyak gurun. Nabi Muhammad SAW dengan ajaran Islam datang menawarkan *win-win solution* dengan model pengurusan air secara kolektif, sebagai bagian dari resolusi konflik. Prinsip ini

9. Ribot dan Peluso menjelaskan bahwa akses adalah "kemampuan untuk mengambil manfaat dari sesuatu (*the ability to benefit from things*), seperti objek material, person, atau simbol pranata sosial (*institutions symbols*)." Sementara Hall *et al.* (2011) mengembangkan konsep "eksklusi" sebagai lawan dari akses, di mana ekslusi adalah "keadaan di mana seseorang atau suatu kelompok masyarakat dicegah dan dihalangi dari pengambilan manfaat (*benefiting*) atas sesuatu."

10. Setidaknya hal ini menunjukkan bahwa sejak dulu, dan di kalangan cendekiawan muslim, sudah ada kesadaran bahwa persoalan agraria tidak saja melulu soal tanah, dan sumber-sumber agraria menyusun satu kesatuan yang tak bisa dipisahkan.

juga dipegang teguh oleh para sahabat Nabi setelahnya. Umar bin Khattab, salah seorang *khulafâ' ar-râsyidûn*, misalnya, di masa kepemimpinannya berfatwa bahwa pada dasarnya, air adalah milik bersama masyarakat, dan menerapkan fatwa ini dalam kebijakan-kebijakannya (Anggraini 2016: 28–29).

Dalam membicarakan hak atas air ini, Syaikh Wahbah az-Zuhaily, seorang ulama kontemporer asal Syiria yang banyak menjadi rujukan dunia Islam hari ini, menulis dalam karyanya, *al-Fiqh al-Islâmî wa Adillatuhu:*

> air sungai yang bersifat umum, seperti Sungai Nil, Tigris, Eufrat, dan sungai-sungai besar lainnya, hukumnya yakni, bahwa air ini tidak bisa dimiliki oleh siapa pun, baik airnya maupun alirannya. Tetapi air menjadi hak bagi masyarakat keseluruhan. Maka bagi setiap orang, ada hak pemanfaatan (*al-intifâ'*) atasnya, baik untuk kebutuhan dirinya, ternaknya, ataupun irigasi tanamannya. Termasuk dengan membuat anakan sungai dan memasang alat untuk mengalirkan air ke lahannya, dan tindakan-tindakan pemanfaatan air sungai lainnya. Hal ini berdasarkan hadis yang menyatakan bahwa manusia bersekutu dalam tiga hal, yaitu air, padang rumput, dan api. Dan hadis yang menyatakan bahwa "(seseorang) tidak boleh merugikan dan dirugikan (oleh orang lain)." (az-Zuhaily 1989: 597)

Islam memandatkan sektor publik ini dikelola oleh pemerintah, sesuai dengan salah satu fungsi utamanya untuk mengatur kehidupan warga negaranya (*siyâsatu 'd-dunyâ*).[11] Di sinilah esensi pemerintah sebagai *waliyyu 'l-amri* atau pemangku urusan rakyat. Hal ini senada dengan konstitusi Indonesia yang menyatakan bahwa bumi, air, dan segala kekayaan yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara, dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Namun, meskipun pemerintah mempunyai wewenang untuk mengelola dan mengatur sektor publik seperti air ini, bukan berarti pemerintah bisa meninggalkan rakyat begitu saja dan memperlakukannya semata sebagai objek. Sebab, di sisi lain Alquran juga mewajibkan pemerintah untuk selalu bermusyawarah dan berkonsultasi kepada rakyat (*wa amruhum syûrâ baynahum*), karena kepada merekalah pemerintah bertanggung jawab.

Karenanya, menjadi kewajiban pemerintah untuk menjamin setiap rakyatnya mempunyai akses atas kebutuhan primer, yang dalam terminologi fikih disebut *dharûrîyyât* (berasal dari kata *dharûrat*, atau darurat, dalam bahasa Indonesia), menunjukkan betapa genting dan mendesaknya persoalan ini, karena berkait dengan hajat

11. Al-Mawardi (1960: 1) menyebut ada dua fungsi utama pemerintah, yaitu mengatur urusan "duniawi" rakyatnya, dan memelihara serta menjamin keberlangsungan praktik agama (*hirâsatu 'd-dîn*).

mendasar rakyat. Termasuk salah satunya adalah akses atas air bersih. Mengeksklusi mereka dari akses tersebut tanpa alasan yang dibenarkan adalah satu tindakan zalim dan satu pelanggaran berat atas fungsi dan tujuan pemerintahan itu sendiri. Betapa pentingnya bagi pemerintah untuk menjunjung tinggi keadilan dan menghindari perbuatan zalim, sampai-sampai Ibnu Taimiyyah, seorang ulama besar dari abad pertengahan, menyatakan:

> Sesungguhnya Allah akan menolong negeri yang adil, meskipun negeri itu (penduduk dan pemimpinnya) kafir. Dan Allah tidak memberi pertolongan pada negeri yang zalim, meskipun negeri itu (penduduk dan pemimpinnya) adalah orang-orang beriman. (Taimiyyah tanpa tahun: 340)

Salah satu bentuk eksklusi pemerintah ini adalah dengan memberikan hak konsesi, izin pembangunan pabrik, atau izin usaha pertambangan kepada pihak swasta tertentu yang mengeruk keuntungan dari sumber agraria air atau mengakibatkan kerusakan sumber air tersebut yang selama ini dimanfaatkan oleh rakyat. Kebijakan pemerintah yang membiarkan praktik ini, bahkan memberi izin atasnya jelas-jelas melanggar kaidah fikih: "*tidak boleh menimbulkan kemudaratan pada pihak lain, dan tidak boleh membiarkan kemudaratan dari pihak lain*" dan "*kemudaratan harus dihilangkan semaksimal mungkin.*" Padahal, di sisi lain juga terdapat kaidah yang harus dipegang teguh pemerintah, yaitu "*kebijakan penguasa terhadap rakyatnya harus didasarkan atas kemaslahatan*" (As-Suyuthi tanpa tahun).[12] Dalam literatur lain, dijelaskan lebih rinci:

> Dan seorang hakim (sebagai representasi pemerintah, *tambahan oleh saya*) tidak boleh melarang seseorang memanfaatkan air sungai dengan alasan apa pun, selama pemanfaatan tersebut tidak menimbulkan mudarat pada sungai itu sendiri, orang lain, atau masyarakat. Hal ini sebagaimana hukum yang juga berlaku untuk penggunaan jalan dan kemanfaatan (fasilitas) umum lainnya.
>
> Maka apabila suatu pemanfaatan memang menimbulkan mudarat, setiap muslim justru harus mencegahnya dan membatasi pemanfaatan tersebut untuk menghilangkan mudaratnya, karena sungai tersebut merupakan hak bagi muslim secara umum, dan untuk pemanfaatannya disyaratkan tidak ada mudarat, karena tidak boleh berbuat mudarat pada orang lain. (az-Zuhaily 1989)

12. Masing-masing kaidah itu aslinya berbunyi: *"lâ dharara wa lâ dhiraara," "ad-dhararu yuzâlu bi qadr 'l-imkân,"* dan *"tasharrufu 'l-imâm 'alâ 'r-ra'iyyah manûthun bi 'l-mashlahah."*

Pembatasan akses rakyat yang membutuhkan dari sumber air juga dikecam oleh Rasulullah SAW. Dalam satu hadis, beliau menyatakan: "*Barang siapa yang melarang orang lain untuk memanfaatkan kelebihan air dari keperluannya sendiri, maka Allah akan melarang dan mencegahnya dari karunia-Nya pada hari kiamat.*" Sepeninggal Rasullullah, para sahabat yang tergolong ahli fikih bahkan berfatwa, apabila seseorang yang memerlukan air dihalangi aksesnya oleh pihak tertentu, maka ia boleh memeranginya. Sementara itu, di masa kekhalifahan Utsman bin Affan, ia pernah membeli (dalam padanan sekarang berarti menasionalisasi) dan menetapkan hak bersama pada satu sumur yang sebelumnya dimiliki dan dikuasai oleh seorang yang kikir, padahal masyarakat sangat membutuhkan itu di tengah kondisi paceklik (Anggraini 2016: 16, 30).

Selain itu, pemutusan akses rakyat atas air bersih atau pencemaran air oleh limbah korporasi juga melanggar prinsip *Hifdzu al-Nafs*. Berbagai kitab tafsir juga mengategorikan pencemaran sumber air sebagai bentuk perusakan bumi yang dikecam oleh Alquran (al-Qurthubi tanpa tahun: 226; al-Syaukani tanpa tahun: 47). Sedangkan undang-undang yang tidak memberi akses demokratis bagi aspirasi rakyat untuk menentukan hidupnya dapat dikategorikan sebagai pelanggaran terhadap prinsip *Hifdzu al-'Aql*. Dengan demikian, kasus-kasus privatisasi oleh investor dan pemerintah jelas tidak sesuai dengan tujuan syariat yang digariskan oleh Islam, yang adalah menarik *mashlahât* (kebaikan) dan menghindari atau menghilangkan *mafsadât* (kerusakan) baik untuk diri sendiri atau orang lain secara umum.

Pemerintah sering kali berdalih bahwa investasi dan pengurusan (*governance*) sumber agraria oleh swasta akan mendatangkan manfaat berupa bertambahnya pemasukan negara dan terbukanya lapangan kerja. Tetapi di saat yang sama, fakta juga menunjukkan bahwa hal itu mendatangkan kerusakan dan menghilangkan akses rakyat atas sumber-sumber agraria yang menjadi tumpuan pemenuhan kebutuhan dasarnya akan produksi pangan dan air bersih. Maka dalam pandangan agama, hal ini tetap dilarang, seperti yang ditegaskan dalam kaidah "*menolak/menghindari kemafsadatan lebih didahulukan daripada menarik/mendatangkan kemanfaatan*" (as-Suyuthi tanpa tahun: 62).[13]

Selain itu, kasus semacam ini juga bisa dilihat dengan sudut pandang lain. Bahwa meskipun pembangunan pabrik atau eksploitasi pertambangan merupakan sesuatu yang *jâ'iz* (boleh), misalnya, tetapi ketika itu disertai hilangnya akses rakyat atas pemenuhan hak dasarnya, seperti pengrusakan sumber air, yang merupakan

13. Kaidah aslinya berbunyi "*dar'u 'l-mafâsid muqaddamun 'alâ jalbi 'l-mashâlih*".

tindakan zalim dan jelas-jelas haram, maka hal ini juga dicegah oleh agama, sebagaimana tergambar dalam kaidah "*apabila terjadi percampuran antara yang halal dan haram, maka yang menang adalah haram* (artinya hal tersebut dihukumi haram)" (as-Suyuthi tanpa tahun: 74).[14]

Menjadi tanggung jawab pemerintah untuk menyejahterakan dan memastikan terpenuhinya hak dasar rakyat, bukan justru mengorbankan dengan kebijakan yang malah semakin menyengsarakan mereka demi keuntungan sekelompok kecil tertentu. Bukannya memperkaya para investor dan pemodal besar dengan memberi hak pengelolaan secara privat atas air, dalam Islam, pemerintah justru berhak membebani pihak-pihak yang mempunyai kelebihan harta itu untuk ikut mengemban tugas menyejahterakan dan memenuhi kebutuhan hidup rakyat, sebagai bagian dari mekanisme distribusi kekayaan dan keadilan sosial. Dalam satu literatur fikih dijelaskan:

> Pemerintah boleh mewajibkan orang-orang kaya untuk mengeluarkan hartanya untuk mengatasi persoalan negara dan rakyat, juga untuk memenuhi hajat hidup dasar bagi rakyat yang membutuhkannya serta contoh-contoh lain, terutama dalam keadaan darurat dan apabila semua ini tak terpenuhi dari dana zakat, wakaf, serta kas negara. Apabila para orang kaya enggan memenuhi hal-hal tadi, maka pemerintah diperbolehkan untuk mengambil paksa sebagian harta mereka dan membelanjakannya untuk keperluan di atas. (ad-Damiji tanpa tahun: 325)

Dalam literatur lain, pemenuhan hajat hidup rakyat ini lebih diperinci lagi dalam bentuk:

> menutupi aurat orang yang telanjang (karena tidak mampu membeli pakaian yang layak, dengan memenuhi kebutuhan sandangnya), memberi makan orang yang kelaparan, membebaskan tawanan dengan cara menebusnya, memakmurkan warga negara, mencukupi kebutuhan mereka, dan membantu apabila ada bencana yang menimpa, dll. (Muhammad tanpa tahun: 322)

Lalu, bagaimana apabila kerusakan sumber agraria air sudah terlanjur terjadi? Siapakah yang harus bertanggung jawab? Dan bagaimana bentuk pertanggungjawabannya? Dijelaskan dalam fikih bahwa yang paling bertanggung jawab atas pencemaran sumber air ini adalah pihak yang menimbulkan kerusakan itu, baik korporasi maupun pemerintah, di-*qiyâs*-kan dengan kerusakan yang dilakukan oleh individu.

14. Kaidah aslinya berbunyi: *"idzâ 'jtama'a al-halâl wa 'l-harâm, ghulliba al-harâm"*.

> Apabila pemilik (tanah) menimbulkan kerusakan bagi tetangganya, seperti dinding tetangganya yang roboh karena tanah yang digalinya, atau sumur tetangganya yang berubah (kering atau tercemar), maka ia wajib mengganti semua akibat yang ditimbulkan olehnya, baik kerusakan itu sendiri maupun efek turunannya, selama pengaruh (*atsar*) dari perbuatan yang merusak tersebut masih berlangsung, meskipun itu timbul dari tanah miliknya sendiri. (al-Haitami tanpa tahun: 210)

Selain dari literatur klasik, pembahasan mengenai hak atas air bersih dalam Islam juga bisa kita baca dari hasil keputusan organisasi-organisasai Islam, baik luar maupun dalam negeri. Keputusan *Batshul Masail al-Diniyah al-Qanuniyyah* Muktamar NU Ke-33 di Jombang, 1–5 Agustus 2015, misalnya, menetapkan bahwa NU menuntut pemerintah untuk salah satunya mengembalikan tanah dan sumberdaya air milik rakyat yang dikuasai perusahaan ataupun pemerintah kepada pemiliknya semula (Pengurus Besar NU 2015: 241).

Sebelumnya, keputusan *Batshul Masail* Pengurus Wilayah NU Jawa Timur di Pondok Pesantren Bahrul Ulum Tambak Beras, Jombang, 25–27 Februari 2014 menetapkan, di antaranya:

1. Sumberdaya alam dalam bentuk air sungai, air laut, mata air, hasil hutan, dan garam yang terkandung dalam tanah *mubâhah* (tanah yang tidak dimiliki oleh individu, tetapi dikuasai oleh negara) tidak boleh dimonopoli oleh segelintir individu. Tindakan pemerintah yang memberikan hak kepemilikan dan pengaturan sumberdaya alam ini kepada pihak swasta tidaklah dibenarkan.

2. Terhadap sumberdaya air, baik yang berada di tanah yang mati (*mawât*), tanah yang dimiliki negara, atau tanah yang dimiliki individu, pengaturannya harus memperhatikan keseimbangan alam dan ekosistem, sehingga tidak menimbulkan dampak yang merusak lingkungan.

3. Apabila dalam kasus semacam itu, terdapat kerusakan atau kerugian yang ditimbulkan, maka menjadi tanggung jawab investor untuk mengusahakan perbaikannya.

Penutup: Islam dan Tata Pengurusan Sumber Agraria Air

Di dunia sampai hari ini, setidaknya ada empat konsep tata pengurusan (*governance*) sumber-sumber agraria yang dikenal, yaitu pengurusan oleh swasta, kemitraan antara swasta dengan

publik (*public-private partnership* [PPP]), pengelolaan oleh publik, dan tata pengurusan bersama (*common-pool*). Dari spektrum ini, semua model mendapatkan bentuk praktik materialnya dalam tata pengurusan air di Indonesia. Yang pertama adalah tata kelola yang dipegang oleh sektor swasta seperti yang dilakukan oleh PT Aqua Danone. Yang kedua adalah model tata kelola oleh pemerintah, seperti yang terdapat dalam Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM). Yang ketiga adalah tata kelola kombinasi, *private-public partnership*, seperti pengurusan air di Jakarta oleh Palyja. Lantas bagaimana praktik material tata pengurusan bersama?

Tata kelola bersama dalam hal ini mengacu pada pengertian bahwa komunitas lokal menjalankan aturan yang mereka buat sendiri dan bertanggung jawab untuk memastikan ketersediaan yang berkelanjutan dari sumberdaya terkait. Sumberdaya dimiliki secara bersama dan keputusan untuk pengelolaan dan pemanfaatannya pun selalu melibatkan kesepakatan bersama (FNKSDA 2015). Di beberapa negara, seperti Bolivia dan Finlandia, tata kelola bersama ini hadir dalam bentuk kooperasi (Batubara 2014).

TABEL 21.1
Tabel Susunan Jenis Tata Kelola Air Berdasarkan Peran Kunci Rakyat

Sumber: FNKSDA (2015)

	JENIS TATA KELOLA			
	SWASTA	**KERJASAMA NEGARA-SWASTA**	**NEGARA/ DAERAH**	**BERSAMA**
CONTOH	Aqua/ Danone	Palyja	PDAM	Kooperasi
PERAN RAKYAT	Pembeli	Pembeli	Pembeli; ada iming-iming akan ada aliran dana lewat APBN/D	Pemilik

Lalu pertanyaannya, apakah ada tawaran Islam dalam hal tata pengurusan sumber air? Kalau ada, di mana letak model tata pengurusan sumber air dalam Islam di antara berbagai spektrum model tata pengurusan tadi?

Seperti disampaikan dalam bagian sebelumnya, bahwa Islam, sebagaimana peradaban umumnya sebelum hadirnya kapitalisme, menempatkan air sebagai benda publik (*public good*) yang tidak boleh dimonopoli oleh segelintir pihak saja. Karenanya, asumsi dasar ini dengan sendirinya akan menggugurkan opsi pertama, yaitu model pengurusan sumber air oleh swasta privat, sebagai satu bentuk yang tidak sesuai dengan nilai Islam. Sebab model ini dengan jelas dibangun atas dasar anggapan bahwa air merupa-

kan komoditas untuk mendatangkan profit, dan bukan kebutuhan pokok yang harus dijamin akses dan ketersediaannya. Di era neoliberalisme hari ini yang mempromosikan deregulasi pasar, liberalisasi dan privatisasi sektor publik, model ini mendapatkan momen kebangkitannya.

Namun, sebaiknya kita juga tidak tertipu dengan model tata pengurusan yang kedua dengan adanya kata "publik" dan "kemitraan" di situ. Label ini, kata Shiva, sangat kuat (*powerful*), baik dari segi apa yang dikesankannya maupun disembunyikannya. Penamaannya memberi kesan seolah-olah ada partisipasi publik, demokrasi, dan akuntabilitas yang inheren di dalamnya. Namun, di balik itu, tersembunyi fakta bahwa skema PPP sering kali bermakna penggunaan dana publik untuk kepentingan privatisasi sektor publik.

Dua skema terakhir, yaitu pengurusan oleh publik dalam bentuk negara dan model pengurusan bersama oleh komunitas secara normatif menjamin prioritas atas kepentingan akses rakyat atas sumber air dan tidak ada surplus yang diekstraksi oleh swasta privat dari barang milik publik. Keduanya cukup ideal, tentu dengan catatan apabila berjalan dengan baik. Namun, tata pengurusan air yang diserahkan sepenuhnya pada negara cukup rentan dibajak, dengan banyaknya politisi-birokrat pemburu renten (*rent-seeker*) yang menyebabkan salah-manajemen yang akut dan korup, dan negara yang setengah hati mengakomodir partisipasi rakyat. Namun, tata pengurusan bersama yang tidak berjalan baik juga akan berakhir menjadi apa yang oleh Garret Hardin (1968) disebut sebagai "*tragedy of the commons*".

Nabi Muhammad SAW dalam hadis yang dikutipkan sebagai pembuka tulisan menyatakan bahwa rakyat bersekutu (*syuraka'*) dalam tiga sumber agraria yang salah satunya adalah air. Dari pemahaman ini, sebagian kelompok lalu mengambil kesimpulan bahwa tata pengurusan yang lebih sesuai dengan mandat Islam adalah model *syirkah* atau kooperasi yang dikelola bersama oleh masyarakat. Secara etimologi, *syirkah* berarti bercampur. Sedangkan secara terminologi, dalam mazhab Syafi'i, *syirkah* adalah tetapnya hak bersama atas suatu benda oleh dua orang atau lebih (Qasim tanpa tahun). Model ini juga dirasa lebih sesuai dengan karakter bangsa Indonesia yang menjunjung tinggi asas kekeluargaan dan gotong royong, dan lebih sesuai dengan konstitusi Indonesia yang dalam Pasal 33 menekankan "prinsip demokrasi ekonomi dengan kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, dan kemandirian."

Model ini pun senada dengan konsep yang ditawarkan oleh Vandana Shiva dan disebutnya dengan "demokrasi air". Ia menulis:

> Karena air merupakan kebutuhan setiap makhluk hidup, maka manajemen yang terdesentralisasi dan kepemilikan demokratis merupakan satu-satunya sistem yang paling efisien, berkelanjutan, dan patut untuk setiap pihak. Di luar keterbatasan negara dan pasar, terdapat kekuatan partisipasi komunitas. Di luar kekuatan birokrasi dan korporasi, terdapat janji akan demokrasi air. (Shiva 2001: 24; Nugroho 2014).

Bagi Shiva, model demokrasi air ini lebih masuk akal karena menjamin adanya akses, terpenuhinya kebutuhan, dan keberlanjutan sumber air. Dalam membantah teori *the tragedy of the commons* yang dicetuskan Garret Hardin, ia menyatakan bahwa dalam satu organisasi sosial yang didasarkan pada prinsip kooperasi dan produksi sesuai kebutuhan, logika untuk mendapat sumber air akan berbeda sepenuhnya dari masyarakat yang berlandaskan kompetisi. Ia juga berpendapat bahwa intervensi negara sering kali justru menghancurkan model pengurusan berdasar hak kolektif atas air, dan mengalihkan kontrol atas sumberdaya kepada pihak eksternal. Hasil yang diperoleh dari sumber air juga tidak diinvestasikan lagi untuk kepentingan masyarakat lokal, tetapi didistribusikan kepada berbagai departemen pemerintah yang sering kali alokasinya tidak betul-betul dinikmati rakyat.

Shiva (2001: 35–36) lalu mendaftar sembilan prinsip demokrasi air, yaitu:

1. Air merupakan karunia alami.
2. Air adalah kebutuhan esensial untuk hidup.
3. Air melalui siklusnya menjadi medium kesalingterhubungan berbagai kehidupan.
4. Air adalah sesuatu yang bersifat publik.
5. Air harus bisa diperoleh secara gratis untuk jaminan pemenuhan kebutuhan mendasar.
6. Air tidak bisa digantikan oleh benda lain, dan tidak bisa diperlakukan sebagai komoditas.
7. Air adalah sesuatu yang terbatas.
8. Sumber air harus dipelihara, dirawat, dan dilestarikan.
9. Tak ada satu pihak pun yang boleh menghancurkan sumber air.

Jika kita teliti dengan seksama, poin-poin yang dikonsepkan oleh Shiva sebagai prinsip demokrasi air sebagai antitesis dari neoliberalisme dan privatisasi air ini memiliki kesesuaian dengan pandangan Islam atas air dan tawaran tata pengurusannya. Islam menggariskan bahwa air merupakan karunia Allah SWT (prinsip pertama) yang dengan perantaranya, Ia menghidupkan makhluk dan bumi dari keadaannya yang mati (prinsip kedua). Dengan air pula, Allah SWT menumbuhkan tanaman-tanaman dan menyediakan kebutuhan konsumsi hewan dan manusia, yang kesemuanya terhubung satu sama lain, baik dalam rantai makanan maupun dalam membentuk satu kesatuan ekosistem (prinsip ketiga).

Karena sifatnya yang mendasar (*dharûrîiyyât*) dan menjadi kebutuhan primer makhluk hidup, maka air yang merupakan nikmat Tuhan harus bisa diperoleh dan diakses tanpa perlu mengeluarkan biaya (prinsip keempat, kelima, dan keenam). Dan meskipun Allah SWT sudah menetapkan *sunnah*-Nya (ketentuan-Nya) berupa siklus air yang menjamin ketersediaannya bagi makhluk hidup, tetapi menjadi tanggung jawab manusia sebagai makhluk berakal untuk melestarikan proses ini dengan tidak merusak keseimbangan alam (prinsip ketujuh, kedelapan, dan kesembilan).

Dengan mempertimbangkan hal ini dan mengingat karakter masyarakat nusantara yang religius, sehingga agama memegang peranan penting dalam kehidupan, kiranya penting bagi para pegiat agraria untuk mengembangkan lebih lanjut dan mempromosikan pandangan, pemahaman, dan konsep agama yang mendukung prinsip demokrasi air ini di tengah masyarakat. Demi tercapainya keadilan agraria, khususnya dalam tata pengurusan sumber agraria berupa air di hadapan gurita neoliberalisme dengan hasrat deregulasi, privatisasi, dan liberalisasinya •

Keterangan Naskah
Versi awal tulisan ini dipresentasikan pada diskusi "Islam dan Hak atas Air Bersih" yang diselenggarakan oleh Forum Islam Progresif (FIP) Jakarta dan Serikat Perjuangan Rakyat Indonesia (SPRI) di Sekretariat SPRI, 7 Juni 2018.

Pustaka

AD-DÂMIJÎ A IBN UMAR IBN SULAYMAN. Tanpa tahun. *Al-Imâmât al-'Uzhmâ 'inda Ahlis Sunnah wal Jamâ'ah.* Al-Maktabah as-Syâmilah digital.

AL-FAYYADL, M. 2015. "Kasus Rembang dalam Perspektif Hukum Islam." www.daulathijau.org/?p=581

AL-HAITÂMÎ IBN HAJAR. Tanpa tahun. *Tuhfatu 'l-Muhtâj 'alâ Syarh al-Minhâj Vol 6.* Al-Maktabah as-Syâmilah digital.

AL-JAUZÎYYAH IBN QAYYIM. 2003. *I'lâm al-Muwaqqi'în.* Jeddah (Saudi Arabia): Dâr Ibn al-Jauziy.

AL-MAWARDÎ, A.H. 1960. *Al-Ahkâm as-Sulthânîyyah.* Beirut (Lebanon): Dâr al-Fikr.

AL-QURTHUBÎ M IBN AL-ANSHARI, A.B. Tanpa tahun. *Tafsîr al-Qurthubî Vol. 7.* Al-Maktabah as-Syâmilah digital.

ANGGRAINI, G. 2016. *Islam dan Agraria: Telaah Normatif dan Historis Perjuangan Islam dalam Merombak Ketidakadilan Agraria.* Yogyakarta: STPN Press.

AS-SUYÛTHÎ JA IBN BAKAR, A. Tanpa tahun. *Al-Asybâh wa an-Nazhâ'ir fi al-Furû'.* Beirut (Lebanon): Dâr al-Kutub al-Islâmîyyah.

AS-SYAUKÂNÎ M BIN ALI. Tanpa tahun. *Tafsîr Fathu 'l-Qadîr Vol 3.* Al-Maktabah as-Syâmilah digital.

AZ-ZUHAILY, W. 1989. *Al-Fiqh al-Islâmy wa Adillatuhu Vol 5.* Beirut (Lebanon): Daar al-Fikr.

BATUBARA, B. 2014. "Belajar dari Kooperasi SAGUAPAC dan Revolusi Air di Chocabamba, Bolivia: Tata Telola Air Global." http://www.gusdurian.net/id/article/kajian/Belajar-Kooperasi-SAGUAPAC-Revolusi-Chocabamba-Bolivia/.

CLARK, J. Tanpa tahun. "Exactly What Happens If We Run Out of Water?" https://science.howstuffworks.com/environmental/earth/geophysics/run-out-of-water1.htm.

ENDARYANTA, W. 2005. "Politik Air: Studi Politik Privatisasi Air dalam Relasi Ekonomi-Politik Negara dan Trans-National Corporations." Skripsi di Fakultas Ilmu Politik dan Ilmu Sosial, Universitas Gadjah Mada.

FACHRUDIN, F. 2016. Jihad Konstitusi, Upaya Muhammadiyah Meluruskan 'Kiblat' Bangsa." *Kompas.com* 8 Juni. https://nasional.kompas.com/read/2016/06/08/07010001/Jihad.Konstitusi.Upaya.Muhammadiyah.Meluruskan.Kiblat.Bangsa.

FRONT NAHDLIYYIN UNTUK KEDAULATAN SUMBER DAYA ALAM (FNKSDA). 2015. "Menafsir Pasal 33: Analisis terhadap Putusan MK Nomor 85/PUU-XI/2013 tentang UU Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air." *Kertas Kerja FNKSDA #4.*

___. "Fiqh sumber Daya Alam: Prinsip-Prinsip Tata Kelola SDA di Indonesia."

HALL, D., P. HIRSCH, dan T.M. LI. 2011. *Powers of Exclusion: Land Dilemmas in Southeast Asia*. Singapura: NUS Press.

HARDIN, G. 1968. "The Tragedy of the Commons." *Science* 162 (3859): 1243–1248.

HARVEY, D. 2005. *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford (Inggris): Oxford University Press.

HERYANTO, A. 1988. "Development of Development." *Jurnal Indonesia* 46.

KHALÂF, A.W. Tanpa tahun. *'Ilm Ushûl al-Fiqh*. Surabaya: Al-Haramayn.

MAS'UDI, M.F., penyunting. 1994. *Teologi Tanah*. Jakarta: P3M.

MUHAMMAD BIN RAHMAN A. Tanpa tahun. *Bughyat al-Mustarsyidîn*. Al-Maktabah as-Syâmilah digital.

NUGROHO, H. 2014. "Vandana Shiva: Membangun Demokrasi Air." Dalam seri kuliah umum "Great Thinkers", diselenggarakan oleh Sekolah Pascasarjana Universitas Gadjah Mada.

PENGURUS BESAR NAHDLATUL ULAMA. 2015. *Hasil-Hasil Muktamar Ke-33 NU*. Jakarta: LTN NU.

QASIM, M.I. Tanpa tahun. *Fath al Qarib al Mujib*. Surabaya: Darul Ulum.

RIBOT, J.C. dan N.L. PELUSO. 2003. "A Theory of Access." *Rural Sociology* 68 (2).

ROBISON, R. 2009. *Indonesia: The Rise of Capital*. Singapura: Equinox Publishing.

SHIVA, V. 2001. *Water Wars: Privatization, Pollution, and Profit*. London (Ingggris): Pluto Press.

SHOHIBUDDIN, M. 2018. *Perspektif Agraria Kritis: Teori, Kebijakan, dan Kajian Empiris*. Yogyakarta: STPN Press, Sajogyo Institue, Konsorsium Pembaruan Agraria, dan Pusat Studi Agraria IPB.

SIREGAR, R. Tanpa tahun. "World Bank and ADB's Role in Privatizing Water in Asia."

TAIMIYYAH, I. Tanpa tahun. *Majmû' Fatâwâ Ibn Taimîyyah*. Al-Maktabah as-Syamilah digital.

WARREN, C. dan J. MCCARTHY. 2002. "Customary Regimes and Collective Goods in Indonesia's Changing Political Constellation." Dalam *Collective Goods, Collective Futures in Asia*, disunting oleh S. SARGESON. London (Inggris): Routledge.

WIRADI, G. 2009. *Metodologi Studi Agraria: Karya Terpilih Gunawan Wiradi*. Disunting oleh M. SHOHIBUDDIN. Bogor: Sajogyo Institute, Departemen SKPM IPB, dan PKA IPB.

WIRADI, G. dan S.M.P. TJONDRONEGORO. 2004. "Menelusuri Pengertian Istilah Agraria." *Jurnal Analisis Sosial* 9 (1).
WTO. Tanpa tahun. "Indonesia: Member Information." https://www.wto.org/english/thewto_e/countries_e/indonesia_e.htm.

Respons Kristiani atas Krisis Agraria

22

JASMAN FERY SIMANJUTAK

KEKRISTENAN adalah agama dengan dimensi sosial yang sangat kuat (Gilkey 1981: 42). Konsekuensinya, kekristenan tidak dapat menutup diri terhadap berbagai masalah ekonomi, sosial, budaya, apalagi politik. Isu kebebasan beragama sampai konflik agraria merupakan bagian tak terpisahkan dari gumul juang seorang kristiani. Menjadi orang Kristen berarti menjalani hidup yang utuh saat ini dan di sini. Utuh dalam kebaikan-kebaikan sekaligus sedu-sedan deritanya.

Tentu ini bukanlah taktik agar penderitaan hidup diromantisasi dan sekadar disyukuri. Keberanian menjalani hidup didasari pada kepercayaan bahwa Tuhan adalah Allah yang bertindak dalam sejarah. Dia adalah Allah yang mengubah ratapan menjadi taritarian (Mazmur 30: 11). Dia mengubah kesengsaraan dunia menjadi sukacita bagi segenap makhluk di dalam Yesus Kristus, melalui kehadiran umat-Nya (1 Petrus 2: 4).

Itulah sebabnya, masalah konflik agraria mesti masuk ke dalam daftar pergumulan seorang Kristen Indonesia. Seperti yang dikatakan oleh Jon A. Shields, seorang pengkaji teologi dan antropologi, "Iman Kristen yang benar mesti senantiasa mengakar pada konteks di mana sang penganut hidup" (Shields 2009: 46–47). Oleh karena itu, kasus yang mengemuka di Kulon Progo, Kendeng, Tumpang Pitu, Papua, dan daerah lainnya seharusnya menggelisahkan umat Kristen di nusantara hari-hari ini. Di berbagai daerah tersebut telah terjadi penyerobotan tanah, perusakan lingkungan hingga pemutusan hak kesejahteraan rakyat. Rakyat dipisahkan dari sumber kehidupannya. Peliknya lagi, sering kali rakyat mendapat tindak kekerasan, menderita penganiayaan, ditahan aparat, hingga meregang nyawa.[1]

Data Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) memberi konfirmasi atas pernyataan tersebut. Sepanjang 2017 ditemukan 659 konflik agraria. Bilangan konflik yang terjadi di atas tanah seluas 520.491,87 hektare dan melibatkan 652.738 keluarga. Laporan itu mengatakan bahwa sektor perkebunan penyumbang konflik terbanyak, yakni 208 atau sekitar 32%. Selanjutnya, sektor properti 199 konlfik (30%). Sementara sektor infrastruktur dan pertanian, masing-masing sejumlah 94 (14%) dan 78 (12%) konflik. Kejadian konflik pada sektor perhutanan sebanyak 30 (5%). Sektor pesisir dan kelautan sebanyak 28 (4%) konflik. Pertambangan menyumbang 22 (3%) kejadian kon-

1. Lihat http://www.berdikarionline.com/konlfik-agraria-dan-kekerasan/, diakses pada 24 Januari 2018.

flik.[2] Angka-angka ini seakan mengatakan, tunjuk satu titik di peta Indonesia, maka di situ berjejak konflik agraria.

Lantas, bagaimana umat Kristen sepatutnya merespons permasalahan ini?

Keutamaan Tanah

Sebelum menjawab pertanyaan di atas, terlebih dahulu kita perlu menggali teologi Kristen menyangkut tanah. Kitab Suci agama Kristen begitu kaya dalam memberi landasan perihal tanah. Tradisi Yahudi kuno[3] meyakini tanah sebagai kepunyaan dan sekaligus pemberian Tuhan (Wright 1999: 81–86). Konsekuensinya, tanah menjadi wahana menghadirkan kemuliaan Tuhan.

Dalam Perjanjian Lama, misalnya, tanah menandakan suatu janji dan sejarah keselamatan Allah bagi umat pilihan-Nya. Dalam janji-Nya, terlihat umat diberi pilihan (Ulangan 30). Manusia bebas memilih antara hidup (tanah yang dikaruniakan) dan kematian (hilangnya tanah). Pilihan ini dapat dipahami secara sosio-historis Yahudi. Menurut Oikotree (2017),[4] pada abad VIII sebelum Masehi, telah terjadi mekanisme-mekanisme utang dalam ekonomi baru yang dibangun atas dasar uang dan kepemilikan perseorangan. Ketika pengguna tanah bebas tidak dapat membayar kembali kreditnya, mereka kehilangan tanah (kematian) dan jatuh ke dalam perbudakan (Oikotree 2017: 26).

Penelaahan Perjanjian Lama oleh Chris Wright (1999: 82) mengemukakan empat prinsip dasar ekonomi umat. *Pertama*, membuka akses ke sumberdaya alam. *Kedua*, hak dan tanggung jawab pada kerja-kerja produktif. *Ketiga*, harapan untuk perkembangan kealamian pertukaran serta perdagangan. *Keempat*, keadilan dalam pembagian dan penggunaan produk-produk usaha manusia. Keempat prinsip ini menempatkan tanah sebagai lokus kehidupan umat.

Sedikitnya kita dapat menggali pendapat Wright tersebut dalam, misalnya, kitab Imamat. Kitab Imamat mengatur tanah secara ketat. Ada masanya tanah harus diistirahatkan sejenak dari proses produksi, semata-mata untuk kemuliaan Tuhan. Ada masanya tanah kembali kepada mereka yang terlilit utang dan tunakisma. Kesempatan akses diberi bagi mereka yang terpinggirkan. Kaum miskin-papa berotoritas lebih daripada seorang budak atau upahan (baca: masa lalunya) atas tanah. Struktur penguasaan tanah diubah. Singkatnya, aturan ini dapat kita maknai sebagai reforma agraria.

Bangsa Israel masa itu meyakini bahwa konsentrasi tanah pada individu atau kelompok tertentu berarti meyimpang dari kehendak

2. Lihat http://www.kpa.or.id/news/blog/kpa-launching-catatan-akhir-tahun-2017/, diakses pada 24 Januari 2018.

3. Tentu kita sudah mafhum bahwa kekristenan lahir dari tradisi Yahudi.

4. Oikotree merupakan salah satu gerakan global dari gerakan-gerakan yang berjuang untuk keadilan, perdamaian, dan kesempurnaan hidup, yang disponsori oleh Dewan Gereja Dunia (*Wolrd Council of Church*), Persekutuan Gereja-Gereja Pembaharu se-Dunia (*World Communion of Reformed Churches*), dan Dewan Misi Dunia (*Council for World Mission*). Pada 2013, Oikotree mengembangkan suatu refleksi teologis mengenai masalah pertanahan.

Tuhan. Sebab tanah adalah kepunyaan Tuhan, bukan dimiliki oleh individu. Tanah harus kembali kepada-Nya dengan cara dikelola bagi kemakmuran seluas-luasnya rakyat dari berbagai golongan (Imamat 25: 23). Hal ini diatur agar tidak terjadi feodalisasi di kalangan umat Israel kala itu.

Kitab Yesaya 5: 8–9 menyatakan:

> Celakalah mereka yang menyerobot rumah demi rumah dan mencekau ladang demi ladang, sehingga tidak ada lagi tempat bagi orang lain dan hanya kamu sendiri yang tinggal di dalam negeri! Di telingaku terdengar firman Tuhan semesta alam: Sesungguhnya banyak rumah akan menjadi sunyi sepi; rumah-rumah yang besar dan yang baik tidak akan ada penghuninya.

Ayat tersebut jelas tidak membenarkan penyerobotan tanah. Perampas tanah dikatakan akan "celaka". Secara implisit, nas melarang akumulasi tanah kepada seseorang atau sekelompok orang. Umat dianjurkan, semata-mata mengejar keadilan agar hidup dan memiliki negeri yang diberikan Tuhan (Ulangan 16: 20). Suatu negeri yang berlimpah susu dan madu (Keluaran 3: 8). Sebab tanah adalah tempat pemerintahan Allah. Tanah ditujukan untuk menghadirkan alternatif keadilan (Oikotree 2017: 26).

Begitu pula dalam Perjanjian Baru. Di suatu bukit, Yesus Kristus berkata di hadapan orang banyak: "Berbahagialah orang yang lemah lembut, karena mereka akan memiliki bumi" (lihat Matius 5: 1–12). Sekilas Yesus serupa penghibur yang payah. Ia menjanjikan kebahagiaan bagi orang yang lapar, menjanjikan bumi bagi yang lemah lembut. Tetapi jika kita menelisik lebih dalam, maksud Yesus bukan sekadar hiburan. Ia sedang memproklamirkan revolusi.[5] Aroma kematian (hilangnya tanah) yang diembuskan oleh Imperium Roma harus ditentang. Sebab bagi Yesus, perjuangan bersama akan meruntuhkan sistem perenggut kehidupan (Matius 13: 31–32).

Kendati pada zaman para nabi, akses tanah dilapangkan bagi mereka yang miskin, namun masih marak petani terlilit utang pada masa Yesus.[6] Oleh sebab itu, tatanan yang digugat oleh Yesus penting bagi konjungtur sosial politik. Petani, khususnya tunakisma, yang telah lama merana pada lapisan bawah piramida sosial, perlu beringsut dari lapiknya. Yesus hadir tidak hanya merombak, tetapi melenyapkan piramida itu.

Alkitab menentang proletarisasi petani selaku kaum yang menjadikan tanah sebagai alat produksi utama. Tuhan mendengar jerit kesusahan buruh tani. Yakobus 5: 1–4 mengatakan:

5. N.T. Wright (2004), *Luke for Everyone*, sebagaimana dikutip oleh Pangaribuan (2017).

6. Lihat, misalnya, Oakman (2008).

> Jadi sekarang hai kamu orang-orang kaya, menangislah dan merataplah atas sengsara yang akan menimpa kamu! Kekayaanmu sudah busuk, dan pakaianmu telah dimakan ngengat! Emas dan perakmu sudah berkarat, dan karyanya akan menjadi kesaksian terhadap kamu dan akan memakan dagingmu seperti api. Kamu telah mengumpulkan harta pada hari-hari yang sedang berakhir. Sesungguhnya telah terdengar teriakan besar, karena upah yang kamu tahan dari buruh yang telah menuai hasil ladangmu, dan telah sampai ke telinga Tuhan semesta alam keluhan mereka yang menyabit panenmu.

Semangat Kekristenan senantiasa berpihak kepada mereka yang rentan tergusur, terpinggirkan, dan tertindas. Paradigma ini, menurut Helberg (1998), mewariskan kualitas politik yang menolak bentuk eksklusi. Oleh karena itu, umat Kristen sepatutnya tergugah tatkala sekelompok orang tersingkir dari tanah penghidupannya. Membiarkan hal tersebut berarti mengangsur kematian dan menanggalkan salib. Padahal, salib mesti dipikul walau berat (Matius 16: 24–25). Sementara itu, kualitas sosial dan ekonomi Kristen menciptakan kesempatan terhadap pengelolaan tanah. Hal ini dimaksudkan melindungi kaum miskin dan memberangus corak eksploitasi. Sedangkan eskatologi Kristen mengupayakan suatu Kerajaan Surga yang di dalamnya jantung kasih terus berdenyut.

Konteks Hari Ini

Pola dalam Alkitab memiliki kesamaan pada masa kini. Berbagai kajian agraria menunjukkan bahwa sejak masa Orde Baru konflik tanah dan lingkungan hidup marak terjadi di Indonesia.[7] Soeharto, penguasa Orde Baru, mengesampingkan amanat UUD 1945, khususnya Pasal 33. Begitu pula UUPA 1960 yang dibuat untuk pembaharuan agraria sepeninggalan kolonial yang dinilai senjang. Nasibnya sekadar aturan yang kehilangan daya.

Demi memuluskan jalur masuk modal, Hilmar Farid (2005) mencatat, Soeharto terlebih dahulu menghancurkan kekuatan penentang tujuannya, di antaranya petani. Jutaan rakyat dibunuh. Ribuan orang ditahan dan diasingkan. Lingkar keluarga para korban dicap jahat. Kelak, peristiwa ini menjadi catatan kelam Indonesia.

Terjungkalnya Soeharto dari kekuasaan tak lantas memberi arah yang menggembirakan ihwal isu agraria di Indonesia. Berbagai rezim telah berlalu pascareformasi (bahkan sampai pemerintahan Joko Widodo meluncurkan ide reforma agraria), kita tidak kunjung menjumpai adanya upaya serius menyelesaikan konflik agraria. Barangkali ini disebabkan oleh tumpeng-tindihnya kebijakan distribu-

7. Lihat, misalnya, Rahman (2017).

si tanah pada masa lalu, di mana tanah-tanah negara yang diberi izin untuk dikelola, tidak seluruhnya merupakan tanah negara yang bebas kepemilikan.

Sepanjang periode 2004–2017, sekitar 2.000-an konflik agraria terjadi akibat ketakjelasan status tanah dan tumpang-tindihnya peraturan di lapangan. Konflik ini setidaknya melibatkan sekitar 1,1 juta rakyat dan luasan lahan yang menjadi pokok konflik mencapai kurang lebih 6,9 juta hektare.[8]

Hari ini, tanah, yang menurut konstitusi harus dikelola dengan tujuan final untuk kemakmuran rakyat, justru dikelola dengan logika kapitalisme. Kapitalisme mendorong dua kemungkinan yang bertolak belakang: pertumbuhan kekayaan sekaligus pemiskinan. Kekayaan diserap oleh pemilik modal, sangat sedikit manusia. Pada saat yang sama, hal itu berdampak pemiskinan rakyat. Akumulasi modal sebagai keniscayaan kapitalisme adalah penyebabnya. Kapitalisme mendorong data berikut: 50,3% kekayaan nasional dikuasai oleh hanya 1% orang terkaya di Indonesia, 10% orang terkaya menguasai 77% kekayaan nasional. Sementara rata-rata petani mengelola tanah kurang dari 0,5 hektare. Per Maret 2017, sebanyak 17,1 juta penduduk miskin hidup di pedesaan dan ditandai dengan kemiskinan yang kian dalam dan parah.[9]

Perspektif tentang tanah, yang dalam iman Kristen diyakini sebagai media bagi Allah untuk mewujudkan keadilan dan kesejahteraan bagi semua orang, berseberangan secara diametral dengan semangat kapitalisme yang melihat tanah sebagai instrumen akumulasi kapital tanpa batas.

Menentukan Langkah

Umat Kristen pada level lembaga keumatan nasional (Persekutuan Gereja-Gereja di Indonesia [PGI], Persekutuan Gereja-Gereja dan Lembaga-Lembaga Injili Indonesia [PGLII], Persekutuan Baptis Indonesia [PBI], Persekutuan Gereja-Gereja Pentakosta Indonesia [PGPI]) seyogianya segera menentukan sikap tegas dan jelas dalam hal krisis agraria mutakhir. Sebagai tubuh Kristus (1 Korintus 12: 27), Gereja bertugas untuk mewujudkan tanda-tanda Kerajaan Allah di bumi, yang membawa pembebasan atas tanah demi kesejahteraan segenap makhluk hidup (Markus 1: 15).

Kehadiran Gereja menjadi tidak relevan bila iman tidak turut merefleksikan situasi agraria kita sekarang, sebab misi bergereja tidak lain adalah pembebasan (Oikotree 2017: 6). Isu keadilan agraria perlu disuntikkan kembali ke dalam pekerjaan misi Kristen di Indonesia. Persoalan ini perlu terus diarusutamakan dengan lebih berani agar mendapat tempat di episentrum pergumulan umat

8. Lihat http://presidenri.go.id/berita-aktual/reforma-agraria-redistribusi-lahan-redistribusi-kesejahteraan.html, diakses pada 24 Januari 2018.

9. Lihat siaran pers Konsorsium Pembaruan Agraria pada tautan berikut: http://kpa.or.id/media/baca2/siaran_pers/22/Siaran_Pers:_Peringatan_Hari_Tani_Nasional_2017_Komite_Nasional_Pembaruan_Agraria__KNPA_, diakses pada 24 Januari 2018.

Kristen Indonesia. Umat kristiani jangan sampai kehilangan (lagi) kejernihan dalam memandang isu agraria karena disilaukan oleh gemerlap berita politik kepemiluan. Tidak mudah, tetapi perlu dicoba •

Keterangan Naskah
Judul tulisan ini diadopsi dari anak judul buku Oikotree (2017) berjudul *Dengarkan Jeritan Bumi! Respons Kristiani atas Krisis Keadilan Ekologis* (terbitan Ultimus dan Kristen Hijau). Tulisan ini dipengaruhi oleh buku tersebut. Versi awal tulisan ini semula diterbitkan oleh *IndoProgress* dan dapat dibaca melalui tautan berikut ini: https://indoprogress.com/2018/01/respons-kristiani-atas-krisis-agraria/.

Pustaka

FARID, H. 2005. "Indonesia's Original Sin: Mass Killings and Capitalist Expansion, 1965–1966." *Inter-Asia Cultural Studies* 6 (1): 3–16.

GILKEY, L. 1981. *Society and the Sacred: Toward a Theology of Cultural in Decline*. New York (Amerika Serikat): Crossroad.

HELBERG, J.L. 1998. "Understanding the Concept of Land in the Old and New Testament: The Importance of a Personal Factor." *Koers* 63 (3): 225–240.

OAKMAN, D.E. 2008. *Jesus and the Peasants*. Oregon (Amerika Serikat): Cascade Books.

OIKOTREE. 2017. *Dengarkan Jeritan Bumi! Respons Kristiani atas Krisis Keadilan Ekologis*. Diterjemakahkan oleh HARSUTEJO. Bandung: Ultimus dan Kristen Hijau.

PANGARIBUAN, R. 2017. "Mengapa Gereja Harus Membela Buruh dan Petani?" *IndoProgress*, https://indoprogress.com/2017/05/mengapa-gereja-harus-membela-buruh-dan-pertani/. Diakses terakhir pada 24 Januari 2018.

RAHMAN, N.F. 2017. *Petani dan Penguasa: Dinamika Perjalanan Politik Agraria Indonesia*. Yogyakarta: INSISTPress.

SHIELDS, J.A. 2009. *The Democratic Virtue of the Christian Right*. Princeton and Oxford (Inggris): Princeton University Press

WRIGHT, C. 1999. "Theology and Ethics of the Land." *Transformation* 16 (3): 81–86.

BAGIAN XII

BEBERAPA ANCANGAN UNTUK PENGEMBANGAN KAJIAN AGRARIA

23

Livelihood: Problem Agraria Petani Transisi yang Sering Dilupakan

RUTH INDIAH RAHAYU

PENETAPAN Hari Tani Nasional mempunyai kaitan historis dengan pengundangan UU Pokok Agraria (UUPA) pada 24 September 1960. Tiga tahun setelah UUPA diundangkan, Presiden Sukarno mengeluarkan Surat Keputusan Presiden Nomor 169 Tanggal 26 Agustus 1963 untuk menetapkan "24 September" sebagai Hari Tani Nasional. Pada setiap peringatan ini (kecuali semasa Orde Baru), masalah pokok yang selalu disuarakan petani adalah tentang akses atas sumber-sumber agraria, khususnya yang paling menonjol adalah tentang persoalan tanah.

Menurut Wiradi (2009), dimensi persoalan agraria yang paling utama berkenaan dengan ketimpangan struktur penguasaan (sumber-sumber agraria, termasuk tanah), ketimpangan peruntukan dan penggunaan tanah, tumpang-tindih hukum (hukum adat versus hukum formal), dan kebijakan agraria. Jika kita merujuk pada dimensi persoalan agraria itu, maka persoalan agraria tampak hanya berorientasi pada urusan produksi pertanian. Namun, sesungguhnya, di balik persoalan agraria itu terdapat bentangan masalah yang berkaitan dengan strategi perempuan petani yang mengelola rumah tangga mereka untuk membuat kehidupan dan penghidupan (*livelihood*) petani itu tetap berlangsung. Dalam aksi-aksi di Hari Tani Nasional, masalah *livelihood* ini—sependek pengetahuan saya—tidak pernah menjadi isu yang disandingkan dengan tuntutan hak atas tanah (*rights to land*) dalam konteks isu agraria.

Dimensi *livelihood* pun luas, yakni meliputi pelbagai aktivitas untuk mengadakan sumber-sumber hidup yang mendasar, seperti makanan (baik untuk manusia maupun ternak), air, sarana berlindung (perumahan), energi, pakaian, sarana transportasi, dan dewasa ini sarana komunikasi juga bagian yang dianggap penting dalam *livelihood*. Tentu saja, corak *livelihood* berkorelasi dengan aset, dan aset berkorelasi dengan corak produksi masyarakat (apa yang dimiliki suatu komunitas untuk hidup). Dalam konteks ini, corak *livelihood* ditentukan oleh posisi kelas, gender, geografi kawasan, etnik, dan sistem religi, sehingga karakter *livelihood* itu bersifat interseksional atas pelbagai faktor.

Tulisan ini akan mengangkat gambaran *livelihood* petani transisi di Sumatera, Kalimantan, Sulawesi, Jawa, dan Nusa Tenggara Barat untuk membuktikan bahwa isu *livelihood* dan keagrariaan (tanah) merupakan satu kesatuan yang berdialektika.[1]

1. Catatan penyunting: data yang menjadi dasar tulisan ini terutama berasal dari penelitian etnografi yang dilaksanakan Sajogyo Institute (SAINS) di bawah program "Studi Agraria dan Pemberdayaan Perempuan". Mengenai studi ini, proses belajar yang dilakukan, dan hasil-hasilnya, silahkan kunjungi http://sajogyo-institute.org/sapp/ dan http://pejuangtanahair.org/.

Livelihood dalam Kerangka Feminis Sosialis

Aktivitas *livelihood* dalam pandangan umum selalu dilokasikan pada ranah domestik rumah tangga dengan penanggung jawab perempuan. Maka dari itu, pembahasan tentang *livelihood* pada mulanya didiskusikan melalui teori kerja domestik (*domestic labour)* dalam tatanan masyarakat kapitalis yang banyak diperdebatkan oleh para feminis sepanjang kurun 1960-an hingga 1970-an.

Teori kerja domestik itu pada mulanya dilontarkan oleh feminis sosialis dari Amerika Utara yang kemudian dikembangkan oleh feminis Inggris. Pada 1960-an, Lise Vogel (1984) menceriterakan bahwa para feminis sosialis menganalisis kerja domestik perempuan yang tak berbayar (*unpaid labour*) dalam kerangka analisis ekonomi-politik Marxis, yang kemudian diikuti feminis radikal. Pertanyaan yang mereka ajukan: apakah keseluruhan kerja perempuan untuk mengurus anggota keluarga, yaitu kerja pengasuhan anak (*child care*), menyediakan makanan, perawatan rumah tangga, adalah kerja produktif? Apabila kerja domestik adalah proses kerja, lalu apakah yang diproduksi? Orangkah? Tenaga kerjakah? Komoditaskah? Lalu, apakah produk itu mempunyai nilai? Apakah relasi kerja domestik tersebut dengan reproduksi tenaga kerja?

Vogel lalu menceritakan bahwa pada 1970-an teori kerja domestik ini banyak ditinggalkan para feminis karena tidak memiliki kestabilan sebagai teori. Teori kerja domestik terlalu kabur. Ketika membahas tentang reproduksi tenaga kerja, teori ini menjadi bias dengan pandangan esensialis tentang prokreasi (reproduksi biologis). Sementara proses reproduksi tenaga kerja dapat berlangsung di dalam rumah tangga, di tempat kerja maupun di pasar, sehingga reproduksi tenaga kerja bukan khas sebagai pekerjaan domestik. Maka pada dekade 1980-an, sejumlah feminis berusaha untuk merekonstruksi teori yang melampaui (*beyond*) teori kerja domestik yang disebut *reproduksi sosial.*

Vogel merupakan salah seorang tokoh feminis yang merekonstruksi kesatuan teori produksi dan reproduksi sebagai konsep yang tidak beroposisi biner antara publik versus domestik. Argumen Vogel itu merujuk pada pandangan Marx bahwa pusat reproduksi tenaga kerja itu ada di situs reproduksi sosial. Maka Vogel menyusun argumen: *Pertama*, reproduksi tenaga kerja adalah kegiatan sehari-hari untuk memulihkan tenaga kerja produktif. *Kedua*, kegiatan serupa juga untuk merawat anggota keluarga yang tidak produktif seperti anak-anak dan lansia. *Ketiga*, kegiatan serupa untuk menggantikan tenaga kerja yang mati, sehingga muncul tenaga kerja baru (pengasuhan anak). Ketiga argumen Vogel itu diharapkan dapat mengatasi perspektif esensialis dalam

memandang reproduksi tenaga kerja, dan mengatasi oposisi biner antara produksi dan reproduksi.

Dalam pembahasan tentang *livelihood* dalam masyarakat kapitalis ini, penulis merujuk pada pandangan Vogel untuk melokasikan *livelihood* sebagai wujud aktivitas reproduksi sosial. Tiga argumen Vogel tersebut, dalam praktik sosialnya, adalah aktivitas perempuan mencari nafkah (produksi) untuk mereproduksi tenaga kerja (reproduksi). Argumen pertama bahwa kegiatan reproduksi sosial adalah pekerjaan sehari-hari untuk memulihkan tenaga kerja terjadi melalui praktik penyediaan makanan bagi keluarga. Kegiatan penyediaan makan menciptakan cara makan yang tersistem (*foodways system*) yang tidak saja menjadi kultur tetapi lebih jauh dari itu, yaitu menciptakan bentuk relasi dengan alam dan pasar serta peta jalan dalam mengakses sumber makanan, air, dan energi. Argumen kedua, selain menyediakan makan bagi semua anggota keluarga baik yang produktif maupun yang nonproduktif, kegiatan reproduksi sosial adalah merawat (*caring and nursering*) anak-anak dan lansia. Bentuk kegiatan ini meliputi pengasuhan dan sosialisasi anak, menjaga lingkungan agar tetap sehat, menyediakan obat-obatan, merawat kebersihan tubuh, yang dapat menciptakan kultur pendidikan, kesehatan, dan sanitasi air bersih. Argumen ketiga, kegiatan reproduksi sosial adalah menggantikan tenaga kerja yang mati dengan yang baru. Wujudnya adalah menangani orang mati (prosesi kematian) dan menangani manusia baru (prosesi kelahiran) yang dapat meciptakan pelbagai macam ritus sosial.

Tetapi dalam masyarakat kapitalis, hanya kelas borjuasi yang dapat menyelenggarakan proses reproduksi sosial itu secara berkualitas. Adapun kelas pekerja (petani, buruh, dan nelayan) yang penghasilannya tidak menentu, tidak memadai, dan rapuh dalam permainan fluktuasi pasar, tidak dapat menyelenggarakan kegiatan reproduksi sosial secara berkualitas. Dalam praktik, *livelihood* yang dilakukan perempuan kelas pekerja ini meliputi kegiatan mencari nafkah baik dengan cara meramu (mengumpulkan) dari sumber-sumber agraria yang tersedia di lingkungannya, menganyam maupun menjadi buruh guna dapat menghidangkan makanan untuk reproduksi tenaga kerja.

Gambaran *Livelihood* Petani Transisi

Penelitian etnografi yang dilakukan oleh para peneliti (perempuan) muda di bawah koordinasi Sajogyo Institute (SAINS) menggambarkan kondisi kontemporer petani transisi di Sumatera, Kalimantan, Sulawesi, dan Jawa. Istilah "petani transisi" saya pinjam dari Atsushi Kitahara (2005) yang berpendapat bahwa masyarakat pedesaan di

Asia dewasa ini bukanlah masyarakat petani yang mengandalkan sumber nafkahnya dari pertanian semata. Terjadi mobilitas penduduk dan diversifikasi sumber nafkah akibat sumber pertanian (termasuk peternakan dan perikanan) tidak memadai lagi untuk melangsungkan proses reproduksi sosial. Selain itu, biaya produksi pertanian sangat mahal karena sedikit tenaga kerja (akibat program Keluarga Berencana [KB] atau migrasi ke kota) dan biaya reproduksi sosial juga sangat mahal karena menyesuaikan dengan standar gaya hidup global yang seragam dan "yang modern". Contohnya adalah pengeluaran untuk bensin (alat transportasi sepeda motor), listrik, dan pendidikan yang tidak murah sehingga membuat peningkatan biaya hidup rumah tangga. Itu artinya problem *livelihood* mencakup berkurangnya tenaga kerja pertanian dan penyesuaian perempuan terhadap pasar global yang memonopoli bahan makanan.

Pemicu perubahan di pedesaan adalah globalisasi industri yang menembus jantung masyarakat pedesaan dan mengubahnya menjadi urban. Menjadi urban artinya masyarakat pedesaan dibentuk melalui mekanisme disiplin pasar agar menjadikan pasar sebagai pusat *livelihood*-nya (bukan lagi berpusat pada sumber-sumber agraria). Derajat transisi urbanitas itu berbeda-beda seturut lokasi di mana masyarakat petani itu hidup. Makin terpencil lokasi mereka hidup, makin rendah kualitas *livelihood*-nya.

Apabila kita mengikuti jalur *livelihood* melalui aktivitas kerja perempuan, kondisi petani transisi itu dapat kita lihat pada pekerjaan menganyam tikar dan keranjang (dengan pelbagai ukuran dan kegunaan). Saat ini penganyam tikar dan keranjang hanya dikerjakan oleh orang tua (nenek). Bahan tikar umumnya dari pandan, sedangkan keranjang untuk kerja pertanian dan alat dapur berbahan bambu. Maka memudarnya kerja menganyam dewasa ini berkorelasi dengan hilangnya bahan-bahan tersebut di lingkungan perempuan itu bermukim akibat industrialisiasi ekstrasi (tambang dan perkebunan tanaman komoditas). Contoh itu diceritakan oleh Fadhila (2018) yang meneliti tentang keberadaan penganyam tikar di Mukim Menggamat, sepanjang Sungai Menggamat di Kluet, Aceh Selatan. Begitu pula di Betaua, Sulawesi Tengah, saat ini menyisakan sedikit penganyam tikar dari bahan pandan lambori (Ramlah Laki 2018). Hal serupa saya jumpai di Desa Tebat Pulau, Kecamatan Curug Selatan, Kabupaten Rejang Lebong, Bengkulu. Memudarnya kerja menganyam dapat menjadi indikator kondisi petani transisi, di mana generasi muda keluarga petani tidak berminat dengan pekerjaan menganyam karena tidak memberi penghasilan sepadan dengan proses kerja yang dikeluarkan. Meski hal itu bisa terjadi bahwa para perempuan (ibu) telah meniadakan keterampilan menganyam dalam proses sosialisasi anak (tenaga kerja baru).

Tentu saja, memudarnya menganyam sebagai kegiatan *livelihood* berkorelasi dengan globalisasi plastik yang menggantikan semua bahan dasar dari sumber agraria. Pada saat yang sama, mencari sumber protein dari sungai kecil, rawa atau sawah, dan pelbagai pucuk daun untuk diolah sebagai menu makan anggota keluarga ataupun dijual ke pasar juga mulai memudar. Ketersediaan ikan di sungai-sungai di Gunung Pongkor, Sukabumi, Jawa Barat diceritakan oleh Indra Agustiani (2018) semakin sedikit dan kecil-kecil setelah gunung itu menjadi pusat penambangan emas. Kalangan masyarakat sungai yang hidup di *mandaan* (rumah apung) Sungai Mahakam, menurut cerita Rassela Malinda (2018), kini telah dipaksa mendarat di Desa Liang Buaya, Kabupaten Kutai Kartanegara. Mereka pun makin sulit memperoleh ikan di Sungai Mahakam, padahal ikan adalah sumber pokok nafkah mereka. Akibatnya, nafkah perempuan Sungai Mahakam yang berasal dari mengasin ikan menjadi berkurang. Lalu para perempuan itu harus mengeluarkan uang untuk belanja sumber protein di pasar, sekalipun hanya pada saat tertentu ketika mempunyai cukup uang.

Memudarnya sumber-sumber agraria untuk *livelihood* petani transisi itu mendorong diversifikasi mata pencaharian. Para perempuan masuk ke dalam diversifikasi kerja yang meliputi pertanian, buruh (tani dan jasa), serta pedagang makanan ataupun barang-barang dan sembako. Sebenarnya baik perempuan maupun laki-laki masuk ke dalam diversifikasi kerja sehingga mereka tidak lagi menjadi pekerja penuh waktu (*full-timer*) dalam kerja pertanian. Tentu saja bahwa di wilayah tertentu *full timer* kerja di pertanian masih terjadi, jika apa yang mereka tanam merupakan jenis tanaman komoditas. Contohnya adalah petani kopi di desa-desa Kabupaten Rejang Lebong dan Kapahiyang di Provinsi Bengkulu masih *full timer*. Tetapi, hanya mengandalkan tanaman kopi tetaplah tidak mencukupi kebutuhan hidup, maka dari itu mereka pun melakukan diversifikasi tanaman di dalam perkebunan kopi mereka, seperti lada, jengkol, cabai, dan pinang.

Pendeknya, terdapat pola *livelihood* yang hampir sama terjadi di kalangan petani transisi di Indonesia, bahwa mereka harus menciptakan strategi diversifikasi dalam hal tanaman ataupun kombinasi petani/nelayan dan buruh. Petani perempuan di Desa Banjaroya, Kecamatan Kalibawang, Kabupaten Kulon Progo, D.I. Yogyakarta, rata-rata mempunyai empat hingga lima diversifikasi kerja. Mereka mengatakan bahwa apa pun jenis kerja akan dijalani sepanjang menghasilkan uang yang dapat digunakan untuk menyediakan makanan, uang pendidikan, uang transportasi buat sekolah anak mereka, menyumbang hajatan, serta membeli alat-alat untuk aneka perawatan dan ritual.

Sistem Makan Petani Transisi

Reproduksi tenaga kerja yang utama diperoleh dari makan dan minum. Air dan bahan makanan kemudian dimasak oleh sumber energi seperti kayu ataupun gas. Ketiga elemen bahan makanan, air, dan energi membentuk jaringan dalam kesatuan sistem makan (*foodways system*).

Sistem makan di kalangan petani transisi masih berkarakter keluarga (*family foodways*). Sistem makan meliputi cara mengakses sumber bahan makan, mengolah (memasak) dan frekuensi memasak dalam sehari, menu, penyajian di meja makan dan frekuensi makan dalam sehari. Sumber bahan makan diperoleh dari sumber agraria (pucuk-pucuk sayur, cabai, aneka ikan sungai atau keong sawah) dan pasar (beras, minyak goreng, garam, gula, bawang merah). Dalam rumah tangga petani transisi, menu makan untuk ibu, ayah, anak, dan lansia adalah sama. Menu pokok adalah nasi dan menu turunannya adalah sayur yang terdiri atas pucuk-pucuk sayur yang dicampur lauk seperti tempe, tahu, teri, dll., lalu dimasak dengan cabai pedas. Menu makan itu tidak beragam, melainkan ditekankan pada pokoknya, yaitu karbohidrat (beras) dan sayur dengan rasa pedas. Rata-rata mereka makan sehari tiga kali dan memasak sehari dua kali.

Merujuk analisis data Susenas (2013), porsi makan di dalam rumah tangga miskin rata-rata menurun seiring meningkatnya pengeluaran belanja untuk nonmakan (15%). Rumah tangga miskin mengalokasikan belanja untuk makan mencapai 60% dari total pengeluaran. Sebuah survei yang dilakukan di Lombok, Flores, dan Kupang (Tim Pikul) menunjukkan bahwa pada saat periode lapar (siklus paceklik antara 3–6 bulan) adalah periode meminjam uang atau mengurangi porsi makan.

Bahan bakar untuk dapur di kalangan petani transisi masih mengandalkan kayu (baik mengambil dari lahan pertaniannya maupun membeli) dan gas (tabung gas berukuran 3 kilogram). Sedangkan air untuk minum, mandi, dan mencuci sangat tergantung pada kondisi fisik wilayah tersebut. Tidak semua petani yang tinggal di pegunungan mempunyai air bersih dan berkecukupan, terutama di daerah pegunungan karst dan sungai. Tetapi di sejumlah desa, contohnya di Kabupaten Rejang Lebong, urusan air telah dikelola Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) atau ada pula yang dikelola komunitas. Pengguna air harus membayar kepada pengelola meskipun tidak terlalu mahal. Namun wilayah kering sabana atau stepa di NTT mengharuskan perempuan menempuh 1–2 kilometer untuk mengakses sumur-sumur air. Menurut laporan Human Developemnt Report (2006) bahwa dunia dalam keadaan krisis

air, baik dalam arti ketersediaan maupun dalam wujud air bersih. Krisis air itu diperparah oleh kepentingan kapital dan kelas borjuasi dalam memonopoli sumber air dan pengelolaannya.

Dalam pembagian kerja secara gender di keluarga petani transisi, sistem makan sepenuhnya di bawah kendali (kontrol) perempuan, dan dalam pelbagai observasi laki-laki pasangan hidup mereka tidak ikut campur bahkan dalam menentukan menu makan. Pun tidak ada aturan *table manner* sebagaimana keluarga di Eropa pada abad XVI yang menerapkan pendisiplinan ke dalam etiket di meja makan yang mengistimewakan laki-laki (Elias 2000). Tetapi pada generasi baru (anak-anak mereka yang berusia 6–12 tahun) keluarga petani transisi ini telah berhasil didisiplinkan oleh bisnis makanan kemasan saat mereka sekolah dan pulang sekolah, sehingga apa yang mereka makan bersumber dari pasar.

Untuk dapat menyelenggarakan sistem makan dan uang jajan bagi anak sekolah, perempuan petani transisi itu mencari nafkah. Dengan demikian mereka telah mereproduksi tenaga kerja dan mempersiapkan tenaga kerja baru. Maka kegiatan mencari nafkah dan menyediakan makanan tidak membentuk oposisi biner, melainkan sebagaimana pendapat Vogel bahwa kegiatan itu merupakan kesatuan yang berdialektika, yang kemudian disebut *livelihood*. Rekonstruksi teoretis Vogel itu juga menjadi praktik di kalangan perempuan urban kota yang termobilisasi ke dalam model *putting out system* (menerima order kerja dari pabrik/juragan tetapi dikerjakan di rumah mereka masing-masing).

Penutup

Tulisan ini saya tutup dengan pertanyaan bagi seluruh pemangku pengorganisasian petani dan reforma agraria: setelah membaca bukti *livelihood* sebagaimana diuraikan di atas, apakah status *livelihood* masih akan ditempatkan di luar perjuangan penguasaan atas sumber-sumber agraria? •

Keterangan Naskah
Tulisan ini sebelumnya sudah pernah diterbitkan di laman *IndoProgress* dengan judul "Problem Livelihood yang Tak Dicatat dalam Hari Tani Nasional" dan dapat diakses melalui tautan berikut ini https://indoprogress.com/2018/09/problem-livelihood-yang-tak-dicatat-dalam-hari-tani-nasional/.

Pustaka

AGUSTIANI, I. 2018. "Kisah Gurandil Onek dan Gacong di Desa Cisarua." Dalam *Hidup di Tengah Kemelut: Situasi Perempuan di 11 Situs Krisis Sosial Ekologis*, disunting oleh A. MARIANA, S. SATURI, dan R.I. RAHAYU. Bogor: Sajogyo Institute Press.

ELIAS, N. 2000. *The Civilizing Process.* Cetakan II. London (Inggris): Wiley-Blackwell.

FADHILA. 2018. "Bengkuang, Sungai dan Tambang." Dalam *Hidup Di Tengah Kemelut: Situasi Perempuan di 11 Situs Krisis Sosial Ekologis*, disunting oleh A. MARIANA, S. SATURI, dan R.I. RAHAYU. Bogor: Sajogyo Institute Press.

HUMAN DEVELOPMENT REPORT. 2006. *Beyond Scarcity: Power, Poverty and Global Water Crisis.*

LAKI, R. 2018. "Lambori yang Terkoyak: Kisah Perempuan dan Perubahan Corak Produksi di Betaua, Sulawesi Tengah." Dalam *Hidup Di Tengah Kemelut: Situasi Perempuan di 11 Situs Krisis Sosial Ekologis*, disunting oleh A. MARIANA, S. SATURI, dan R.I. RAHAYU. Bogor: Sajogyo Institute Press.

KITAHARA, A. 2004. "Agrarian Transformation and Rural Diversity in Globalising East Asia." *International Journal of Japanese Sosiologiy* 13 (1): 7–21.

MALINDA, R. 2018. "Kelapa Sawit Datang, Banjir Sungai Hilang." Dalam *Hidup Di Tengah Kemelut: Situasi Perempuan di 11 Situs Krisis Sosial Ekologis*, disunting oleh A. MARIANA, S. SATURI, dan R.I. RAHAYU . Bogor: Sajogyo Institute Press.

TIM PIKUL. 2017. *Food Security and Nutrition in Indonesia: Result and Analysis Three Surveys.* IFPRI-SNV Workshop Voice for Change Program.

VOGEL, L. 2000. "Domestic Labour Revisited." *Science and Society* 64 (2): 151–170.

WIRADI, G. 2009. *Seluk Beluk Masalah Agraria, Reforma Agraria dan Penelitian Agraria.* Penyunting M. SHOHIBUDDIN. Yogyakarta: STPN Press.

24

Mendorong Keadilan Sosial Melalui Penelitian, Kebijakan, dan Advokasi Berbasis Bukti: Kasus Kelapa Sawit

TANIA MURRAY LI

Pengantar

SEJAK 2000, kelapa sawit menyebar dengan cepat di Indonesia. Kelapa sawit telah mengubah lanskap, mata pencaharian, dan relasi sosial pedesaan secara besar-besaran. Saat ini, sekitar 12 juta hektare lahan telah ditanami kelapa sawit, dan para pendukungnya dari kalangan pemerintah dan industri masih memimpikan perluasan menjadi 20 sampai 30 juta hektare. Industri kelapa sawit memiliki dua bentuk. Sekitar 60% adalah wilayah perkebunan besar (mulai dari 25 sampai 40.000 hektare) yang mempekerjakan pekerja upahan, sementara 40%-nya adalah wilayah petani kecil, baik "plasma" (yang terikat dengan perusahaan perkebunan, biasanya dengan petak lahan seluas 2 hektare) maupun petani swadaya. Dari kedua bentuk tersebut, bentuk perkebunan besar yang meluas paling cepat, terutama di wilayah bukaan baru di berbagai provinsi di Kalimantan, Sulawesi, dan Papua.

Di wilayah-wilayah baru seperti inilah para pendukung kelapa sawit berpendapat bahwa perkebunan besar mengurangi tingkat kemiskinan di pedesaan dan menciptakan lapangan kerja. Namun, di sisi lain, para pengamat dari kalangan akademisi dan masyarakat sipil sangat mengkhawatirkan beragamnya dampak sawit terhadap sosial dan ekonomi masyarakat lokal. Perkebunan skala besar, perkebunan plasma, dan perkebunan swadaya memiliki dampak sosial yang sangat berbeda. Perbedaan dampak yang lebih jauh lagi terjadi antar-kelompok gender, antargenerasi, antar-kelas sosial (akses atas lahan dan modal), dan antar-komunitas asal. Kelapa sawit menguntungkan sebagian kelompok sosial, tetapi merugikan yang lain karena rusaknya institusi adat dan ekosistem, hilangnya mata pencaharian, menjadikan masyarakat lokal tidak berdaya dan masuk ke jurang pemiskinan (Cramb dan Curry 2012; Cramb dan McCarthy 2016). Diskriminasi berbasis gender dan beragam efek negatif pengelolaan kelapa sawit terhadap perempuan juga sudah dilaporkan (Julia dan White 2012; Elmhirst *et al.* 2017).

Tulisan ini merangkum temuan kunci dari laporan lengkap saya sebelumnya (Li 2015). Tulisan ini dan laporan lengkap ditulis berdasarkan penelitian lapangan, serta tinjauan pustaka dengan

tujuan memaparkan perbedaan dampak kelapa sawit bagi berbagai kelompok sosial. Penelitian lapangan (2010–2012) mencakup beragam pengalaman di Kecamatan Meliau, Kabupaten Sanggau, Provinsi Kalimantan Barat yang sudah dipenuhi oleh perkebunan besar. Fokusnya adalah pada dua perusahaan perkebunan, satu perusahaan negara, dan satu lagi perusahaan swasta; kampung-kampung "enklave" Melayu dan Dayak yang dikelilingi oleh perkebunan besar dengan sedikit lahan yang tersisa; skema kebun plasma yang melibatkan orang lokal dan transmigran; pertanian kelapa sawit swadaya yang dikembangkan oleh petani Melayu dan Dayak lokal di lahan masing-masing, dan komunitas-komunitas Dayak di sekitar wilayah perkebunan yang tidak terjangkau oleh infrastruktur kelapa sawit (jalan, pabrik, dan lain-lain), di mana mata pencaharian bergantung pada ladang padi berpindah, karet, dan hasil hutan (misalnya ikan, berburu binatang, pakis-pakisan, dan buah-buahan).

Metodologi

Pengumpulan data primer dilakukan sebagian besar dengan metode kualitatif. Beberapa tim peneliti yang terdiri atas dua sampai tiga orang mahasiswa dari Jurusan Antropologi, Universitas Toronto dan Universitas Gadjah Mada tinggal bersama subjek penelitian selama dua sampai tiga bulan di kompleks perumahan yang terletak di area dua perkebunan inti dan di dua puluh kampung di area plasma dan di desa-desa sekelilingnya. Mereka mengamati aktivitas harian dan dinamika rumah tangga, dan membuat catatan lapangan yang mendetail. Selain itu, mereka melakukan metode penilaian cepat untuk mengumpulkan data-data kuantitatif tentang kepemilikan lahan, komposisi tanaman (padi, karet, kelapa sawit), pencapaian pendidikan, dan mata pencaharian. Para pejabat perkebunan memberikan data kuantitatif tentang tenaga kerja mereka. Dua peneliti senior, Prof. Tania Li dari Universitas Toronto dan Dr. Pujo Semedi dari Universitas Gadjah Mada, membimbing para mahasiswa, dan melakukan wawancara dengan para pemimpin kampung, pejabat dan pekerja perkebunan, tengkulak, ketua koperasi, pejabat pemerintahan lokal, dan informan kunci lainnya.

Dalam setiap seksi dari tulisan ini, hasil penelitian lapangan akan disajikan lalu dibandingkan dengan temuan di tempat lain di Indonesia melalui tinjauan pustaka.

Kasus Perkebunan Skala Besar

Temuan

Studi atas dua perkebunan besar mengungkap suatu perubahan yang signifikan. Pada 1980, perkebunan milik negara (5.640 hektare) merekrut pekerja langsung dari Jawa, dan lebih memilih pekerja dari kalangan pasangan muda. Baik suami maupun istri dipekerjakan dan mendapatkan upah penuh, dana pensiun, dan beragam tunjangan. Bagi perempuan maupun laki-laki, pekerjaan ini dinilai baik, dan sebagian besar pekerjanya tetap bekerja di sana sampai masa pensiun. Pada 2010, terdapat 883 pekerja formal penuh waktu/pekerja tetap yang bekerja pada perkebunan tersebut (seorang pekerja untuk setiap 6,4 hektare, 34%-nya perempuan). Setelah penetapan Undang-Undang Ketenagakerjaan (2003), praktik dari perkebunan berubah: mereka berhenti merekrut pekerja tetap dan mulai mempekerjakan laki-laki muda pendatang dengan masa kontrak dua tahun, tanpa memberikan fasilitas perumahan atau tunjangan lain untuk keluarga mereka. Sementara untuk pekerjaan perawatan tanaman, perkebunan itu mulai mempekerjakan perempuan lokal, baik Dayak atau Melayu, sebagai buruh lepas tanpa tunjangan apa pun.

Perkebunan swasta yang mulai mengoperasikan perkebunan intinya (3.834 hektare) pada 1990 juga menerapkan pola yang sama. Pada 2014, perkebunan ini memiliki 358 pekerja tetap (seorang pekerja per 11 hektare). Pekerja tetap tersebut terdiri atas 119 pemanen, yang sebagian besar adalah laki-laki muda pendatang tanpa keluarga; 66 mandor kebun; dan hanya 35 pekerja perempuan di seksi perawatan kebun. Sebagian besar perawatan dikerjakan oleh perempuan lokal tak bertanah sebagai pekerja harian lepas tanpa jaminan kerja, dan dengan upah yang sangat rendah. Perempuan-perempuan ini tinggal di kampung-kampung enklave yang dikelilingi oleh perkebunan. Mereka tidak lagi punya lahan sejak kedatangan perkebunan kelapa sawit, yang mengambil alih lahan yang sebelumnya mereka tanami karet dan padi. Para perempuan ini tidak punya pilihan selain bekerja di perkebunan, meski sering kali pekerjaan ini berbahaya, memaparkan mereka pada kemungkinan terluka karena bahan kimia dan mengangkat beban yang terlalu berat. Mereka menjadi pencari nafkah utama keluarga, karena perkebunan tidak mempekerjakan suami-suami mereka. Para suami mereka harus meninggalkan kampung untuk mencari kerja di tempat lain.

Laki-laki elite lokal yang mampu mempertahankan tanah mereka atau mendapatkan pekerjaan bagus di perkebunan adalah kelompok sosial yang paling diuntungkan dari kedatangan perusahaan perkebunan. Mereka jugalah yang melakukan negosiasi "pembebasan" lahan yang dijadikan wilayah perkebunan. Proses negosiasi tersebut dilakukan dengan mengabaikan suara dan kepentingan perempuan, laki-laki bukan elite, dan generasi muda (Semedi and Bakker 2014). Para elite lokal, manajer perkebunan, dan pejabat pemerintahan lokal saling berkomunikasi dan membentuk sebuah jejaring eksklusif yang menutup kesempatan bagi anggota masyarakat di luar jejaring untuk menyampaikan keluhan dan menuntut ganti rugi (Varkkey 2012; Li 208).

Dalam pola perkebunan besar seperti ini, di mana para pekerja pendatang mengirimkan hampir seluruh penghasilan mereka ke wilayah asal mereka, dan pekerja perempuan lokal dibayar dengan sangat rendah, sektor jasa apa pun sangat sulit untuk tumbuh di tingkat lokal (misalnya warung makan, jasa pembangunan rumah). Alih-alih pembangunan yang meluas seperti yang dibayangkan pendukungnya, masyarakat lokal yang dikepung perkebunan justru menuju pemiskinan dan kehabisan pilihan sumber penghidupan (Li 2017).

Temuan Serupa

Persoalan serupa terkait pembebasan tanah oleh perusahaan perkebunan dan kondisi kerja yang buruk juga dilaporkan di area perkebunan lain di berbagai tempat di Kalimantan dan Sumatera (Wakker 2005; Marti 2008; Sirait 2009; Colchester dan Chao 2011, 2013; Obidzinski *et al.* 2012; Sinaga 2013). Satu faktor pembeda utama di antara berbagai tempat tersebut adalah tingkat perkembangan wilayah di mana perkebunan dibangun: di daerah bukaan baru di mana lahan di sekitar perkebunan besar masih luas, masyarakat lokal bisa mendapatkan manfaat dari infrastruktur yang dibangun perusahaan perkebunan dan memungkinkan mereka untuk mengembangkan kebun sawit mereka sendiri secara swadaya (Sheil *et al.* 2009; Rist *et al.* 2010; Potter 2012; Budidarsono *et al.* 2013). Perusahaan perkebunan mungkin menawarkan kesepakatan kerja yang baik bagi keluarga-keluarga pendatang, untuk merekrut dan mempertahankan pekerja yang sangat dibutuhkannya. Mereka mungkin juga menjalin kerjasama dengan skema transmigrasi untuk meningkatkan cadangan tenaga kerja lokal (Li 2016).

Namun, seiring waktu, saat semakin banyak perusahaan perkebunan datang dan para pendatang mulai berusaha membeli lahan untuk ditanami sawit swadaya, harga lahan semakin tinggi dan

masyarakat lokal semakin kehilangan akses atas tanah (Li 2017). Setelah kehilangan tanahnya, laki-laki lokal akan berusaha mencari pekerjaan di perkebunan, tetapi perusahaan yang lebih memilih pekerja pendatang menyingkirkan lelaki lokal dari pasar tenaga kerja perkebunan. Perempuan lokal mendapat pekerjaan di perkebunan, tetapi biasanya untuk pekerjaan yang upahnya sangat rendah dan dengan risiko tinggi (misal menyemprotkan pestisida dan menyebarkan pupuk kimia (Tenaganita dan PAN 2002).

Implikasi untuk Penelitian

- Studi kasus di beberapa tempat menunjukkan adanya persoalan serius terkait kondisi para pekerja perkebunan. Sebuah studi terkoordinasi di tingkat nasional sangat dibutuhkan untuk menyelidiki kondisi aktual dari sisi kuantitas dan kualitas pekerja perkebunan, baik di wilayah bukaan baru atau di wilayah yang sudah habis dipenuhi oleh perkebunan besar.
- Data studi harus dipilah berdasarkan gender, usia, dan asal-usul pekerja, dan harus mencakup pekerja tetap, pekerja kontrak, pekerja lepas, dan lain-lain.
- Hilangnya sumber penghidupan masyarakat lokal karena datangnya perkebunan besar (misalnya pendapatan petani kecil dari beragam tanamannya, pendapatan dari mengumpulkan hasil hutan, dari upah menyadap karet) harus diukur untuk dapat menilai dampak perkebunan besar terhadap kelompok sosial tertentu.
- Indikator sosial dan ekonomi (misalnya pendidikan, akses terhadap air bersih, kesehatan, dan lain-lain) di kecamatan-kecamatan yang sudah dipenuhi oleh perkebunan besar harus dibandingkan dengan kecamatan lain tanpa perkebunan besar untuk menguji argumen industri bahwa kehadiran perkebunan besar mengurangi kemiskinan dan mendorong kesejahteraan masyarakat setempat.

Implikasi untuk Kebijakan

- Instansi pemerintah harus meningkatkan pengawasan terhadap kondisi pekerja di dalam dan di sekitar perkebunan, dan memastikan perusahaan memenuhi janjinya dalam hal menyiapkan sejumlah lapangan kerja dengan kondisi yang memadai.
- Peraturan pemerintah harus menjamin bahwa proses pembebasan tanah komunitas ke perusahaan mematuhi prinsip-prinsip di dalam "persetujuan atas dasar informasi awal tanpa paksaan" (*free, prior and informed consent* [FPIC]) dan bahwa perempuan memiliki suara dan pilihan yang setara dengan laki-laki sebagai pemilik lahan dan anggota masyarakat.
- Rencana tata ruang wilayah sebaiknya membatasi perluasan perkebunan dan skema transmigrasi yang terkait untuk menyisakan ruang bagi sistem pertanian masyarakat lokal dan mengakomodasi kebutuhan mereka atas tanah untuk generasi mendatang.

Implikasi untuk Advokasi

- Saat sebuah perusahaan mulai merencanakan untuk membuka lahan perkebunan di satu wilayah, kelompok-kelompok advokasi harus menguatkan kapasitas masyarakat lokal di wilayah tersebut dan mendukung mereka dalam melakukan negosiasi dengan perkebunan, untuk memastikan bahwa seluruh kelompok sosial (termasuk perempuan, generasi muda, petani tak bertanah) diajak berkonsultasi dan diberikan pilihan-pilihan yang di dalamnya termasuk menolak perkebunan.
- Apabila perkebunan sudah berdiri dan berproduksi, kelompok advokasi harus mendukung dan menguatkan serikat buruh, buruh kontrak, buruh lepas, dan organisasi masyarakat desa, sehingga mereka mampu bernegosiasi dengan perkebunan dan memperjuangkan kepentingan mereka secara konsisten selama perkebunan masih berdiri di wilayah tersebut.

Kasus Petani Kelapa Sawit Plasma

Temuan

Perkebunan milik negara yang kami teliti awalnya tidak memiliki skema petani plasma. Setelah "reformasi" 1998, masyarakat desa melakukan protes yang berhasil mewajibkan perusahaan perkebunan untuk mengembangkan kebun plasma seluas 2 hektare per keluarga. Kebun plasma 2 hektare yang dimaksud adalah 2 hektare lahan milik individu masyarakat desa, sehingga otomatis skema plasma ini menyingkirkan masyarakat yang tanahnya sudah habis sejak datangnya perusahaan perkebunan. Para elite desa yang memiliki tanah lebih luas dan memiliki kapasitas untuk bernegosiasi mendapatkan bagian lahan plasma yang luas dan menjadi sejahtera dari sawit plasma. Namun, akibat penggantian komoditas karet menjadi sawit di kebun-kebun para elite desa, masyarakat miskin lokal menjadi kehilangan akses atas upah menyadap karet.

Berbeda dengan temuan di perkebunan negara, perkebunan swasta di lokasi penelitian sejak awal telah mengalokasikan lahan seluas 14.000 hektare untuk skema petani plasma. Plasma tersebut dialokasikan untuk penduduk Melayu dan Dayak lokal yang sebelumnya melepaskan tanahnya kepada perusahaan, dan juga untuk para transmigran dari Jawa, Bali, dan Nusa Tenggara Timur. Penduduk lokal merasa keberatan dengan persyaratan pelepasan lahan, karena mereka diharuskan menyerahkan lahan seluas 7,5 hektare untuk memperoleh 2 hektare kebun plasma, tetapi harus menanggung utang yang sama besarnya dengan petani plasma transmigran yang sebelumnya tidak menyerahkan lahan sama sekali.

Terdapat banyak keganjilan dalam proses pembebasan tanah dan alokasi kebun plasma, yang prosesnya lebih menguntungkan laki-laki elite. Perempuan tidak diajak berkonsultasi tentang pelepasan tanah warisan mereka; alokasi kebun plasma hanya diatasnamakan laki-laki yang diasumsikan sebagai kepala keluarga, dan laki-laki secara otomatis menjadi anggota koperasi di mana banyak keputusan penting dibuat. Namun, meski secara formal diabaikan dalam skema kebun plasma, perempuan aktif berpartisipasi dalam mengelola petak plasma keluarga, mereka melakukan pekerjaan merawat tanaman, membantu mengangkut buah segar dari dalam kebun ke pinggir jalan, dan mengawasi panen. Banyak petani plasma mempekerjakan pemuda sebagai pemanen, karena mereka merasa tidak sanggup mengerjakan pemanenan sawit yang berat dan membutuhkan keterampilan. Oleh karenanya, ada kesempatan kerja baru dalam kebun sawit plasma bagi generasi muda, tetapi tidak untuk perempuan.

TABEL 24.1
Pendapatan dan Pengeluaran Pertanian untuk Lahan Plasma (2 Hektare) dengan Hasil Panen Rendah, Februari 2010

PENDAPATAN DAN PENGELUARAN	JUMLAH (RP)
Panen – 1.087 kilogram tandan buah segar dengan harga Rp1.301/kilogram	1.414.980
Biaya transportasi, perbaikan jalan, gaji staf koperasi, pupuk, dan denda	303.087
Pembayaran kredit	550.000
Upah pekerja panen @ Rp100.000	100.000
Saldo bersih = 33% dari penghasilan kotor	461.893

Seiring waktu, muncul pembagian kelas yang mencolok, menciptakan jurang di antara petani plasma yang semakin sejahtera dengan petani plasma lain yang bahkan mengalami kesulitan untuk mempertahankan petak lahannya. Petani plasma yang sejahtera adalah (a) transmigran yang datang dengan modal yang cukup untuk membeli tambahan lahan; mereka mengakumulasi lahan sampai 6 hektare atau lebih dan (b) para petani plasma lokal yang memiliki kebun lain selain jatah plasma, di mana mereka menanam padi, karet, atau kelapa sawit swadaya. Sedangkan petani plasma yang tidak bisa sejahtera adalah para transmigran atau penduduk lokal yang hanya bergantung kepada 2 hektare lahan plasmanya, dengan hasil panen per bulan yang tidak pernah mencukupi untuk membayar kredit, membeli input pertanian, membeli makanan untuk keluarga, dan tanpa ada sisa untuk disisihkan buat keperluan mendadak (misalnya biaya kesehatan). Para petani plasma marginal ini sangat rentan kehilangan lahan plasmanya karena terpaksa menjual cepat saat ada kebutuhan mendesak. Mereka juga tidak dapat menyekolahkan anak-anak mereka atau melakukan investasi lahan tambahan untuk memastikan masa depan yang lebih baik untuk anak-anak mereka.Dari sisi produktivitas, meski sebagian petak kebun plasma menghasilkan panen yang sedikit (lihat contoh pada Tabel 22.1), sebagian petak plasma yang lain mampu menghasilkan panen yang baik, sampai 24 ton tandan buah segar per hektare per tahun, dan rata-rata panen petani plasma **setara** dengan hasil panen perkebunan inti (14,5 ton).

Temuan Serupa

Temuan-temuan serupa tentang skema plasma yang menghasilkan pendapatan yang baik bagi sebagian petani tetapi memiskinkan petani yang lain dilaporkan di tempat lain. Keganjilan dalam peralihan dan alokasi lahan plasma, begitu juga dengan persoalan-persoalan koperasi yang korup, tidak demokratis, dan tunduk pada kendali elite-elite lokal terjadi di banyak tempat (McCarthy 2010; McCarthy *et al.* 2012; Colchester dan Chao 2013).

Di lokasi penelitian, para petani plasma aktif mengelola dan mengawasi petak 2 hektare plasma mereka, dan mereka memiliki harapan untuk menerima sertifikat tanah setelah utangnya lunas. Sebaliknya, dalam skema "kemitraan" yang lebih baru, 2 hektare petak kebun adalah sekedar plasma nominal, karena seluruh kebun dikelola oleh perusahaan perkebunan dengan menggunakan pekerja upahan. "Petani plasma" peserta skema ini tidak mengetahui di mana petak kebun plasma mereka, dan tidak punya peran apa pun dalam mengelola lahan. Mereka hanya menerima pembagian keuntungan (dividen) setiap bulan dari perusahaan berdasarkan hasil produksi dikurangi biaya. Skema kemitraan ini sama sekali tidak transparan, dan terutama sangat merugikan perempuan yang tidak memiliki kesempatan untuk bekerja di lahan plasma bersama dengan suaminya, sebagai satu cara untuk mempertahankan posisi sang istri sebagai pemilik bersama. Laki-laki menerima dividen dalam bentuk uang tunai atau dikirimkan ke rekening bank, sama sekali tidak memberikan akses ataupun kontrol kepada istri (Elmhirst *et al*. 2017).

Implikasi untuk Penelitian

- Skema bergaya kemitraan di mana "petak kebun plasma" sepenuhnya dikelola oleh perkebunan, semakin menjamur; hampir semua skema "plasma" baru menggunakan pola ini. Terdapat kebutuhan mendesak untuk melengkapi laporan dari berbagai tempat dengan penelitian yang sistematis di berbagai provinsi tentang untung rugi dari skema ini.
- Penelitian harus bisa menjawab: siapa yang masuk dan siapa yang tersingkirkan dari keanggotaan skema plasma "kemitraan"; transparansi dan akuntabilitas koperasi; perbandingan jumlah dividen dari plasma nominal dengan hasil dari petak kebun plasma yang dikelola langsung oleh para petani plasma; dan siapa yang memiliki akses atas pendapatan dividen itu.
- Perhatian khusus harus diberikan untuk akses dan kontrol perempuan, dan peraturan-peraturan yang ada mengenai pengalihan aset kepada generasi mendatang.

Implikasi untuk Kebijakan

- Peraturan-peraturan mengenai skema petani plasma termasuk skema plasma dengan pola kemitraan harus ditinjau ulang dan diawasi untuk memastikan akuntabilitas, transparansi, dan keadilan dalam perumusan skema dan operasionalnya.
- Praktik birokratis yang memperlakukan laki-laki sebagai "kepala keluarga" harus dihapuskan. Petani perempuan harus diakui secara formal sebagai pemilik tanah bersama suaminya, sebagai manajer kebun, dan anggota koperasi, dan mereka berhak atas perlakuan yang setara, termasuk partisipasi dalam pembuatan keputusan dan menerima imbalan.
- Untuk menghindari kehilangan tanah dan pemiskinan, skema petani plasma harus memastikan bahwa setiap petani memiliki petak tanah yang hasilnya mencukupi untuk biaya perawatan kebun, pengeluaran keluarga, tabungan untuk kemungkinan kondisi darurat, dan dana investasi untuk generasi mendatang. Ketersediaan tanah bagi generasi berikutnya juga harus diantisipasi.

Implikasi untuk Advokasi

- Kelompok-kelompok advokasi harus menguatkan kapasitas dan mendukung masyarakat adat dan lokal dalam bernegosiasi dengan perusahaan perkebunan berskema plasma, untuk memastikan bahwa seluruh kelompok sosial (termasuk perempuan, generasi muda, petani tunakisma) sepenuhnya dikonsultasikan dan memiliki pilihan atas beragam jenis skema.
- Kelompok advokasi harus mengawasi proses pembebasan tanah, alokasi plasma, dan juga mengawasi operasional koperasi untuk memastikan transparansi dan keadilan.
- Kelompok advokasi harus mendukung dan menguatkan serikat petani plasma atau organisasi serupa yang mewakili kepentingan petani plasma dalam negosiasi awal, dalam hubungan mereka selanjutnya dengan perusahaan perkebunan, dan menghubungkan organisasi petani lokal dengan jaringan nasional untuk berbagi informasi dan saling memperkuat.

Kasus Kebun Kelapa Sawit Swadaya

Temuan

Di wilayah penelitian, sebagian anggota elite lokal dan pejabat perkebunan yang sudah pensiun mampu membangun kebun sawit swadaya dengan luas antara 6–25 hektare. Sepasang petani—seorang mantan manajer perkebunan yang menikahi kepala desa perempuan—dilaporkan memiliki kebun sawit seluas 300 hektare. Para pemilik kebun yang luasnya lebih dari 6 hektare harus mempekerjakan pekerja dan manajer kebun, membuat kebun-kebun swadaya ini beroperasi seperti perusahaan perkebunan kecil.

Penduduk lokal yang lahannya tidak jauh dari jalan mengganti sebagian pohon karet di kebun mereka dengan kelapa sawit yang luasnya antara 1–6 hektare. Mereka sering kali menggunakan bibit tanaman yang berkualitas buruk karena kurangnya modal awal. Penduduk lokal yang telah kehilangan tanah sejak datangnya perusahaan perkebunan tidak mampu membeli lahan untuk membangun kebun sawit swadaya karena harga lahan yang sesuai untuk kebun sawit melambung tinggi. Pekerja perkebunan besar yang berkeinginan untuk memulai berkebun swadaya juga akan sangat sulit melaksanakan niatnya karena tingginya harga lahan. Situasi ini sangat kontras dengan temuan di wilayah bukaan baru, sebagaimana ditulis oleh Potter (2012), di mana pekerja perkebunan dan para pendatang lainnya membeli lahan di sekitar perkebunan dengan harga murah untuk mendirikan kebun sawit swadaya.

Petani Dayak yang tinggal di kampung di hulu sungai tanpa akses jalan tidak mungkin menanam kelapa sawit secara swadaya. Sebagian besar petani Dayak menunjukkan bahwa mereka puas dengan mata pencaharian mereka yang berbasis ladang berpindah

dan karet. Selama periode harga beras yang tinggi (2008–2009) mereka menanam lebih banyak padi; dan selama periode penelitian (2010–2012), harga karet yang tinggi memberikan penghasilan yang baik untuk pemilik karet maupun para penyadap, yang cukup untuk memperbaiki rumah mereka, membeli sepeda motor, dan menyisihkan untuk tabungan dan investasi. Mereka juga mendapat manfaat dari akses atas air bersih, ikan, dan hewan buruan, juga dari sayuran yang mereka tanam di ladang berpindah atau yang mereka petik dari hutan sekitar kampung dan semak di bawah pohon karet. Mereka tidak melihat adanya kebutuhan akan kelapa sawit pada saat itu, tetapi setelah 2013 ketika harga karet turun drastis, mereka mulai ingin mencoba kelapa sawit.

Di komunitas ini, perempuan sepenuhnya terlibat dalam seluruh pekerjaan pertanian dan pembuatan keputusan. Perempuan dihargai karena keterampilan mereka dalam menanam padi di ladang berpindah. Mereka memiliki petak kebun karet dan menyadapnya secara mandiri; mereka memegang kendali atas penghasilan mereka sendiri; dan mereka berpartisipasi dalam diskusi tentang untung dan rugi yang mungkin timbul dari menanam kelapa sawit.

TABEL 24.2
Rangkuman Pengalaman Masyarakat Sebagai Petani Plasma, Petani Swadaya, dan Warga Desa Enklave di Lokasi Penelitian

SUKSES > 6 HEKTARE	• Mampu membeli petak kebun sawit tambahan dan mampu melakukan investasi untuk membuat kebun-kebunnya produktif. • Mampu mengakumulasi modal untuk investasi di dalam atau di luar pertanian (misalnya transportasi, warung). • Anak-anaknya memiliki pendidikan yang baik dan mendapatkan warisan tanah dan modal. • Mereka memiliki akses atas air sumur dan mampu membeli makanan, sepeda motor, dan perumahan.	• Memiliki pertanian yang fleksibel yang ditanami karet, padi, sayuran. • Mampu mengakumulasi modal untuk investasi di dalam atau di luar pertanian (misalnya transportasi, warung). • Menanam kelapa sawit saat akses jalan dan pabrik memungkinkan. • Anak-anaknya memiliki pendidikan yang baik dan mendapatkan warisan tanah dan modal. • Mampu membeli sebagian makanan, sepeda motor, dan memperbaiki rumah.	• Menanam kelapa sawit jika mereka mampu mempertahankan tanah saat perusahaan perkebunan datang ke wilayah mereka. • Memiliki usaha di luar pertanian seperti warung serbaada, transportasi, kontrak, jasa konstruksi untuk perkebunan. • Anak-anaknya memiliki pendidikan yang baik; dan bermigrasi keluar desa.
POSISI PEREMPUAN	• Berpartisipasi penuh dalam kegiatan pertanian kelapa sawit, pengelolaannya dan pembuatan keputusan. • Tersingkirkan secara formal dari keanggotaan koperasi. • Namanya tidak tercantum dalam sertifikat tanah.	• Berpartisipasi dalam pembuatan keputusan rumah tangga, tetapi memiliki peran yang terbatas dalam negosiasi dengan pihak luar. • Mewarisi tanah ladang dan karet; tetap memiliki kepemilikan atas kedua hal tersebut setelah menikah.	• Memiliki beberapa kesempatan usaha, misalnya warung makanan. • Membeli semua makanan; air sumur sangat penting karena tingginya polusi dari perkebunan dan pabrik.

	PETANI TRANSMIGRAN DAN LOKAL DALAM SKEMA PLASMA	PETANI LOKAL DENGAN KARET, PADI DAN BEBERAPA KEBUN PETAK SAWIT SWADAYA	WARGA YANG HIDUP DI WILAYAH ENKLAVE YANG DIKELILINGI OLEH PERKEBUNAN
MISKIN < 2 HEKTARE	• Produktivitas kelapa sawit rendah karena inputnya tidak mencukupi. • Rentan kehilangan petak kebun plasma dengan harga murah karena terpaksa menjual cepat saat ada situasi krisis dalam keluarga, misalnya sakit. • Tidak memiliki dana investasi. • Para lelakinya melakukan pekerjaan dengan upah yang baik sebagai pemanen di kebun tetangga. • Anak-anaknya memiliki pendidikan yang kurang dan mendapatkan warisan tanah yang kecil atau tidak sama sekali.	• Tersingkirkan dalam proses pembuatan keputusan di tingkat komunitas. • Mendapatkan penghasilan yang baik dari upah menyadap karet saat harganya tinggi. • Rentan kehilangan pendapatan dari upah menyadap karet saat tetangganya beralih ke kelapa sawit. • Memiliki kesempatan kerja upahan yang baru sebagai pemanen dan jasa lain, misalnya beternak babi. • Anak-anaknya memiliki pendidikan yang kurang. • Mungkin memiliki pilihan untuk membangun kebun baru di lahan-lahan yang belum terpakai.	• Para lelaki tersingkir dari pekerjaan yang tersedia di perkebunan terdekat karena adanya bias etnis. • Para lelaki melakukan migrasi ke luar kabupaten untuk mencari pekerjaan di perkebunan sawit, karet atau tambang. • Tidak memiliki modal untuk memulai usaha di luar pertanian. • Tidak memiliki sepeda motor untuk mengakses pekerjaan di wilayah kebun sawit plasma maupun swadaya di kampung-kampung sekitar.
POSISI PEREMPUAN	• Tersingkirkan dari koperasi dan kepemilikan petak plasma. • Memiliki kesempatan kerja yang terbatas di kalangan tetangganya. • Bergantung pada air berkualitas rendah/terpolusi dan kesulitan memenuhi biaya untuk membeli makanan.	• Tersingkirkan dalam proses pembuatan keputusan di tingkat komunitas. • Mendapatkan penghasilan yang baik dari upah menyadap karet saat harganya tinggi. • Kehilangan penghasilan dari upah menyadap karet saat tetangganya beralih ke kelapa sawit. • Memiliki beberapa kesempatan kerja baru di desa sebagai pekerja upahan dan di luar pertanian. • Memiliki kesempatan yang terbatas untuk melakukan migrasi ke luar untuk mencari pekerjaan baru.	• Menjadi pekerja harian lepas di perkebunan dengan upah sangat rendah, dan terpapar ke kemungkinan cedera [yang tinggi]. • Tidak memiliki kebun. • Harus membeli semua makanan tanpa sumber gaji tetap. • Menderita karena air sungai yang terpolusi, yang menyebabkan sakit dan ruam kulit. • Membesarkan anak seorang diri dan mengalami kesulitan untuk tetap menyekolahkan mereka.

Pada 2013, laki-laki para pemimpin desa di hulu sungai bernegosiasi dengan perusahaan kelapa sawit, tetapi tidak mencapai kesepakatan. Para pemimpin belum berkonsultasi dengan penduduk desa; belum jelas sejauh mana penduduk desa akan diberi peluang untuk sepakat atau menolak peralihan lahan kepada perusahaan perkebunan. Alasan utama yang menyebabkan para pemimpin desa tertarik dengan tawaran perusahaan perkebunan adalah kebutuhan akan jalan untuk menghubungkan desa-desa dan kampung-kampung terpencil dengan pabrik pengolahan sawit terdekat. Mereka sudah meminta berulang kali kepada pemerintah da-

erah untuk memperluas jaringan jalan, tetapi permohonan itu tidak terjawab.

Penduduk desa tahu bahwa perusahaan perkebunan akan menuntut mereka untuk melepaskan tanah sebagai imbalan bagi akses jalan, dan mereka juga punya kekhawatiran akan habisnya tanah untuk kebutuhan anak-anak mereka di masa mendatang. Jika pembebasan tanah dimulai, tampaknya penduduk desa akan terbagi: sebagian yakin bahwa pertukaran (tanah dengan jalan) setimpal, sementara yang lain menolak kemungkinan perkebunan mengambil kendali atas sebagian besar lahan pertanian desa dan hutan. Sangat mungkin bagi perempuan dan laki-laki untuk memiliki posisi yang berbeda tentang hal ini, namun anehnya, tidak ada banyak bukti ketakcocokan yang disuarakan perempuan. Hal ini sangat mungkin terjadi karena konsultasi dengan perempuan tidak pernah dilakukan, sehingga pro-kontra perempuan pada kelapa sawit tidak pernah dikaji dan didengarkan, dan jelas tidak dipertimbangkan dalam proses pembuatan keputusan.

Temuan Serupa

Studi di beberapa wilayah lain mengidentifikasi pola yang sama: banyak petani ingin menanam kelapa sawit secara swadaya, karena dapat memberikan penghasilan yang baik sekaligus membutuhkan sedikit kerja. Petani mungkin mengubah seluruh lahan padi dan karet menjadi kelapa sawit, atau mengambil langkah yang lebih hati-hati, dengan mempertahankan pertanian tanaman campuran dan penggunaan lahan secara tradisional sambil menambahkan kelapa sawit ke pertanian mereka (Feintrenie *et al.* 2010). Terdapat kecenderungan menuju diferensiasi kelas, karena petani swadaya dengan modal yang lebih besar akan terus berusaha memperluas lahan yang akan merugikan petani marginal, terutama ketika harga kelapa sawit jatuh (McCarthy 2010; Zen *et al.* 2016).

Satu temuan yang konsisten adalah bahwa hasil panen kelapa sawit petani swadaya sangat bervariasi, bergantung pada kualitas bibit dan input pertaniannya (Molenaar 2013). Petani dengan pohon kelapa sawit berkualitas rendah menghasilkan panen yang rendah. Hal ini sebenarnya bisa diatasi dengan dukungan bibit, pupuk, dan lain-lain. Isu lain yang umum ditemukan di antara para petani swadaya adalah meskipun perempuan aktif dalam semua pekerjaan pertanian dan pengambilan keputusan, dan diakui sebagai pemilik lahan pertanian warisan, mereka sering kali diabaikan dalam program-program bantuan di bidang pertanian (De Schutter 2013).

Implikasi untuk Penelitian
• Studi di beberapa lokasi menunjukkan bahwa kelompok-kelompok sosial yang memiliki lahan dan modal diuntungkan oleh kebun sawit swadaya, sementara kelompok yang lebih miskin tersingkirkan. Penelitian lebih lanjut dibutuhkan untuk menentukan batas ukuran kebun dan modal, dan variabel-variabel lain yang memungkinkan ataupun menghambat kesuksesan petani sawit swadaya.
• Dinamika gender dan hubungan antargenerasi di kalangan petani swadaya tidak dipahami dengan baik: apakah laki-laki perempuan dan generasi muda memiliki aspirasi yang berbeda dalam hal kebun sawit dan kebun campuran, dan jika berbeda, apa alasan mereka?
Implikasi untuk Kebijakan
• Cukup bukti menunjukkan bahwa para petani swadaya jauh lebih sejahtera dibandingkan pekerja perkebunan atau petani plasma, dan kebutuhan mereka akan jasa memunculkan perekonomian sekunder yang sehat di tingkat lokal. Dengan demikian, kebijakan harus berpihak kepada petani sawit swadaya, yang memiliki lahan 0–6 hektare.
• Dukungan yang efektif harus diberikan kepada para masyarakat adat dan lokal, baik perempuan maupun laki-laki, untuk menguatkan kapasitas mereka dalam mengembangkan kebun swadaya sehingga mereka tidak terpinggirkan oleh para pendatang atau para elite lokal (misalnya pejabat pemerintah, manajer perkebunan).
• Program dukungan harus melakukan konsultasi dengan perempuan, laki-laki, dan generasi muda tentang pilihan bentuk pertanian mereka, dan menawarkan berbagai pilihan yang lebih luas, misalnya dukungan untuk produksi sayuran dan hewan ternak sebagai pendamping kelapa sawit untuk menjamin pasokan makanan lokal yang sehat.
Implikasi untuk Advokasi
• Kelompok advokasi harus mendukung petani swadaya yang memilih kelapa sawit, dan menawarkan sejumlah pilihan dukungan untuk memenuhi kebutuhan para petani.
• Kehati-hatian diperlukan untuk memastikan bahwa program untuk mendukung petani swadaya dalam upaya penanggulangan kemiskinan tidak diserap oleh para elite, tetapi benar-benar sampai dan menguntungkan petani kecil dengan lahan 0–6 hektare.

Kesimpulan dan Pesan

Kasus Perkebunan Kelapa Sawit Skala Besar

- Peralihan lahan dari masyarakat adat dan lokal kepada perusahaan perkebunan telah menggerogoti institusi adat. Proses ini biasanya hanya menguntungkan lelaki dari kalangan elite yang punya kuasa untuk membuat perjanjian dengan perusahaan sehingga mereka mendapatkan kompensasi pribadi yang jauh lebih baik.

- Hak perempuan dan generasi muda dalam masyarakat adat diabaikan tanpa pernah diajak konsultasi. Pengabaian juga terjadi terhadap hak laki-laki bukan elite (misalnya laki-laki tanpa tanah yang bergantung pada upah menyadap karet).

- Kebutuhan lahan untuk generasi mendatang tidak dipertimbangkan dalam perencanaan perkebunan. Saat wilayah perkebunan menjadi makin luas dan memenuhi wilayah, maka masyarakat lokal (dan anak-anaknya) kehabisan lahan untuk bertani.

- Perusahaan perkebunan memang menjanjikan pekerjaan, namun jumlah kesempatan kerja yang muncul sangat kecil dibandingkan luasan kebun (satu pekerjaan per 3–10 hektare), dan kualitas pekerjaan yang tersedia semakin menurun karena para pekerja tetap diganti dengan pekerja lepas dan kontrak yang lebih murah.

- Perusahaan perkebunan lebih memilih untuk mempekerjakan laki-laki pendatang sebagai pemanen (yang mendapatkan upah lebih baik), sebuah pilihan yang menyingkirkan laki-laki lokal. Sementara perempuan lokal direkrut untuk pekerjaan-pekerjaan lepas yang dibayar murah (menyemprot, memupuk).

Kasus Petani Sawit Plasma

- Skema plasma bisa menyejahterakan sebagian petani, khususnya mereka yang memiliki lahan tambahan atau modal untuk memperluas kebunnya, dan tidak hanya bergantung pada 2 hektare plasma yang dialokasikan perusahaan.

- Petani plasma yang hanya bergantung pada 2 hektare petak plasmanya sangat rentan akan tekanan untuk menjual lahan dan rentan terjebak dalam proses pemiskinan. Kerentanan ini dikarenakan hasil panen dari lahan mereka tidak cukup untuk memenuhi biaya input pertanian, biaya hidup, dan kebutuhan darurat.

- Skema plasma merugikan perempuan karena hanya mendaftarkan petak plasma atas nama laki-laki yang diasumsikan sebagai "kepala rumah tangga" dan meminggirkan perempuan dari keanggotaan koperasi di mana keputusan-keputusan kunci dibuat.

- Meskipun disingkirkan dari kepemilikan formal, perempuan sering kali mengambil tanggung jawab bersama suami untuk mengelola petak plasmanya dan ikut serta dalam kerja-kerja perawatan tanaman.

Kasus Petani Sawit Swadaya

- Budidaya kelapa sawit swadaya akan menguntungkan bagi petani yang memiliki cukup modal untuk membeli input pertanian yang berkualitas. Namun petani miskin dan tunakisma akan terpinggirkan, kecuali jika ada skema bantuan pertanian kelapa sawit yang pro-petani miskin.

- Perluasan lahan perusahaan perkebunan mengurangi lahan yang tersedia bagi petani sawit swadaya.

- Petani swadaya membutuhkan infrastruktur yang memadai untuk memulai budidaya sawit dengan tetap mempertahankan pertanian campurannya. Tanaman pertanian campuran yang biasanya ditanam adalah padi, karet, dan tanaman lain yang mendukung keamanan pangan rumah tangga petani dan keberlanjutan penghidupannya.

- Jika bertani kelapa sawit adalah satu-satunya mata pencaharian, petani membutuhkan setidaknya kebun seluas 6 hektare agar hasilnya mencukupi kebutuhan keluarga dan mampu menyisihkan dana untuk pendidikan dan/atau untuk membeli lahan bagi anak-anaknya.

- Beda dengan temuan di skema plasma, petani swadaya perempuan tidak kehilangan haknya (yang biasanya setara dengan suami) atas kebunnya.

- Saat petani swadaya dengan lahan yang lebih luas mulai panen, mereka akan mempekerjakan para pemuda sebagai pemanen. Namun perempuan miskin dan laki-laki yang lebih tua kehilangan pendapatan dari upah menyadap ketika para petani karet beralih ke kelapa sawit.

- Saat petani swadaya sejahtera, maka kesejahteraan mereka menggerakkan perekonomian desa. Berbagai kesempatan ekonomi baru muncul di luar pertanian bagi perempuan dan laki-laki, kaya maupun miskin. Misalnya untuk memasok barang dan jasa seperti transportasi, makanan matang, makanan kering, pembangunan dan perbaikan rumah, penjualan sepeda motor, ternak babi, dan penjualan alat-alat rumah tangga atau sayuran segar secara keliling.

Pesan-pesan Kunci

- **Keadilan sosial** sangatlah penting bagi pembangunan berkelanjutan: keadilan berarti setiap orang mampu mengakses sumberdaya yang mereka butuhkan untuk menjamin penghidupannya di masa sekarang dan masa depan.

- Kelapa sawit adalah komoditas yang menguntungkan secara ekonomi, namun ongkos dan manfaatnya terdistribusi secara tidak merata di antara para pihak, dan sangat bergantung pada gender, umur, kelas sosial, dan komunitas asal.

- Dinamika sosial yang sangat berbeda ditemukan di antara tiga skema pengelolaan kelapa sawit: perkebunan besar dengan pekerja upahan, petani plasma yang terikat dengan perusahaan perkebunan, dan petani swadaya yang menanam secara mandiri di atas lahannya sendiri.

- Kebijakan seharusnya lebih berpihak kepada petani swadaya dengan luas lahan 0–6 hektare, untuk mengoptimalkan distribusi manfaat kepada perempuan dan laki-laki, generasi yang lebih tua dan muda, serta memprioritaskan masyarakat adat dan lokal •

Keterangan Naskah
Tulisan ini, dalam versi yang sedikit berbeda, telah terbit sebagai Infobrief CIFOR No. 225 Agustus 2018 dengan judul "Prioritas Penelitian, Kebijakan dan Advokasi Berbasis Bukti untuk Mendorong Keadilan Sosial di Sektor Kelapa Sawit di Indonesia." (Infobrief tersebut dapat diakses melalui tautan sebagai berikut http://www.cifor.org/publications/pdf_files/infobrief/7015-infobrief.pdf). Penelitian lapangan yang menjadi dasar tulisan ini dilaksanakan oleh Tania Li dan Pujo Semedi bersama dengan mahasiswa dari Universitas Toronto dan Universitas Gadjah Mada. Penelitian lapangan didanai Universitas Gadjah Mada, Universitas Toronto, dan the Canadian Social Science and Humanities Research Council. Analisis data dan penulisan laporan dilakukan oleh Tania Li dalam sebuah kontrak konsultan jangka pendek dengan CIFOR, dengan masukan dan arahan dari staf CIFOR: Bimbika Sijapati Basnett, Pablo Pacheco, Krystof Obidzinski, Carol Colfer, dan Esther Mwangi. Terima kasih kepada penerjemah tulisan ini: Dian Ekowati dan Dina Septi Utami.

Pustaka

BUDIDARSONO, S., A. SUSANTI, dan A. ZOOMERS. 2013. "Oil Palm Plantations in Indonesia: The Implications for Migration, Settlement/Resettlement and Local Economic Development." Dalam *Biofuels – Economy, Environment and Sustainability*, disunting oleh Z. FANG. RIJEKA, Croatia (CR): IN TECH.

COLCHESTER, M. dan S. CHAO. 2013. *Conflict or Consent? The Oil Palm Sector at A Crossroads*. Moreton-in-Marsh (UK): Forest Peoples Programme, Sawit Watch and Transformasi untuk Keadilan Indonesia.

___., penyunting. 2011. *Oil Palm Expansion in South East Asia: Trends and Implications for Local Communities and Indigenous People*. Moreton-in-Marsh (Inggris): Forest Peoples Programme and Sawit Watch.

CRAMB, R. dan G.N. CURRY. 2012. "Oil Palm and Rural Livelihoods in The Asia-Pacific Region: An overview." *Asia Pacific Viewpoint* 53 (3): 223–239.

CRAMB, R. dan J. MCCARTHY, penyunting. 2016. *The Oil Palm Complex: Smallholders, Agribusiness and the State in Indonesia and Malaysia*. Singapore: NUS Press.

DE SCHUTTER, O. 2013. "The Agrarian Transition and The 'Feminization' of Agriculture." Conference presentation at "Food Sovereignty: A Critical Dialogue". Yale University, 14–15 September 2013. Transnational Institute (TNI). Diakses pada 11 April 2018. https://www.iss.nl/sites/corporate/files/37_deSchutter_2013.pdf.

ELMHIRST, R., M. SISCAWATI, B.S.S. BASNETT, dan D. EKOWATI. 2017. "Gender and Generation in Engagements with Oil Palm in East Kalimantan, Indonesia: Insights from Feminist Political Ecology." *The Journal of Peasant Studies* 44 (6): 1135–1157.

FEINTRENIE, L., W.K. CHONG, dan P. LEVANG. 2010. "Why Do Farmers Prefer Oil Palm? Lessons Learnt from Bungo District, Indonesia." *Small-scale Forestry* 9: 379–396.

JULIA dan B. WHITE. 2012. Gendered Experience of Dispossession: Oil Palm Expansion in a Dayak Hibun Community in West Kalimantan." *The Journal of Peasant Studies* 39 (3–4): 995–1016.

LI, T.M. 2018. After the Land Grab: Infrastructural Violence and the "Mafia System" in Indonesia's Oil Palm Plantation Zones." *Geoforum* 96: 328–337.

___. 2017. "Intergenerational Displacement in Indonesia's Oil Palm Plantation Zone." *The Journal of Peasant Studies* 44 (6): 1158–1176.

___. 2016. "Situating Transmigration in Indonesia's Oil Palm Labour Regime." Dalam *The Oil Palm Complex: Smallholders, Agribusiness and the State in Indonesia and Malaysia*, disunting oleh R. CRAMB dan J. MCCARTHY. Singapura: NUS Press.

___. 2015. *Social Impacts of Oil Palm in Indonesia: A Gendered Perspective from West Kalimantan*. Bogor: Center for International Forestry Research (CIFOR).

MARTI, S. 2008. *Losing Ground: The Human Rights Impacts of Oil Palm Plantation Expansion in Indonesia*. London (Inggris): Friends of the Earth; Edinburgh: LifeMosaic; and Bogor: Sawit Watch. Diakses pada 11 April 2018. https://www.foei.org/wp-content/uploads/2014/08/losingground.pdf.

MCCARTHY, J. 2010. "Processes of Inclusion and Adverse Incorporation: Oil Palm and Agrarian Change in Sumatra, Indonesia." *The Journal of Peasant Studies* 37 (4): 821–850.

MCCARTHY, J., P. GILLESPIE, dan Z. ZEN. 2012. "Swimming Upstream: Local Indonesian Production Networks in 'Globalized' Palm Oil Production." *World Development* 40 (3): 555–569.

MOLENAAR, J.W., M. PERSCH-ORTH, S. LORD, C. TAYLOR, dan J. HARMS. 2013. *Diagnostic Study on Indonesian Oil Palm Smallholders: Developing a Better Understanding of their Performance and Potential*. Washington, D.C. (Amerika Serikat): International Finance Corporation/World Bank Group.

OBIDZINSKI, K., R. ANDRIANI, H. KOMARUDIN, dan A. ANDRIANTO. 2012. "Environmental and Social Impacts of Oil Palm Plantations and Their Implications for Biofuel Production in Indonesia." *Ecology and Society* 17 (1): 1– 19.

POTTER, L. 2012. "New Transmigration 'Paradigm' in Indonesia: Examples from Kalimantan." *Asia Pacific Viewpoint* 53 (3): 272–287.

RIST, L., L. FEINTRENIE, dan P. LEVANG. 2010. "The Livelihood Impacts of Oil Palm: Smallholders in Indonesia." *Biodiversity Conservation* 19: 1009–1024.

SEMEDI, P. dan L. BAKKER. 2014. "Between Land Grabbing and Farmers' Benefits: Land Transfers in West Kalimantan, Indonesia." *Asia Pacific Journal of Anthropology* 15 (4): 376–390.

SHEIL, D., A. CASSON, E. MEIJAARD, M. VAN NOORDWIJK, J. GASKELL, J. SUNDERLAND-GROVES, K. WERTZ, dan M. KANNINEN. 2009. "The Impacts and Opportunities of Oil Palm in Southeast Asia: What Do We Know and What Do We Need to Know?" *Occasional Paper No. 51*. Bogor: CIFOR.

SINAGA, H. 2013. "Employment and Income of Workers on Indonesian Oil Palm Plantations: Food Crisis at The Micro Level." *Future of Food: Journal on Food, Agriculture and Society* 1 (2): 64–78.

SIRAIT, M. 2009. *Indigenous Peoples and Oil Palm Expansion in West Kalimantan, Indonesia*. The Hague (NL): Cordaid.

TENAGANITA DAN PESTICIDE ACTION NETWORK (PAN). 2002. *Poisoned and silenced: A study of pesticide poisoning in the plantations.* Diakses pada 11 April 2018. https://www.publiceye.ch/fileadmin/files/documents/Syngenta/Poisonedand-Silenced.pdf.

VARKKEY, H. 2012. "Patronage Politics as A Driver of Economic Regionalisation: The Indonesian Oil Palm Sector and Transboundary Haze." *Asia Pacific Viewpoint* 53 (3): 314–329.

WAKKER, E. 2005. *Greasy Palms: The Social and Ecological Impacts of Large-scale Oil Palm Plantation Development in Southeast Asia*. London (Inggris): Friends of the Earth. Diakses pada 11 April 2018. https://friendsoftheearth.uk/sites/default/files/downloads/greasy_palms_impacts.pdf.

ZEN, Z., C. BARLOW, R. GONDOWARSITO, dan J. MCCARTHY. 2016. "Interventions to Promote Smallholder Oil Palm and Socio-Economic Improvement in Indonesia." Dalam *The oil palm complex: Smallholders, Agribusiness and The State in Indonesia and Malaysia*, disunting oleh R. CRAMB dan J. MCCARTHY, 78–108. Singapura: NUS Press.

FRONT NASIONALIS UNTUK KEDAULATAN SUMBER DAYA ALAM

PARA PENULIS

Adi D. Bahri adalah peneliti kebijakan dan tata kelola sumberdaya kehutanan; pegiat Kelompok Belajar Ekologi Politik (Kejar Etik).

Ahmad Nashih Luthfi adalah pengajar di Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN), Yogyakarta.

Amir Mahmud adalah Direktur Eksekutif Sajogyo Institute, memperoleh gelar master sains (M.Si) di bidang sosiologi pedesaan dari Institut Pertanian Bogor.

An-An Kartiwa bekerja pada Kantor Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang, Kabupaten Cianjur.

Aprilia Ambarwati adalah peneliti AKATIGA: Pusat Analisis Sosial yang berkedudukan di Bandung.

Bosman Batubara adalah mahasiswa doktoral University of Amsterdam dan UNSECO Institute for Water Education, Delft, Belanda.

Didik Suharjito adalah Guru Besar Fakultas Kehutanan IPB.

Eko Cahyono adalah mantan Direktur Eksekutif Sajogyo Institute; anggota tim peneliti di Gerakan Nasional Penyelamatan Sumber Daya Alam (GNPSDA)-KPK.

Giovanni Dessy Austriningrum berkarya paruh waktu di Yayasan Pengembangan Biosains dan Bioteknologi (YPBB), bermain-main dengan ilustrasi, dan aktif di Komune Rakapare, Bandung.

Gutomo Bayu Aji adalah peneliti Pusat Penelitian Kependudukan, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI).

Hariadi Kartodihardjo adalah Guru Besar Fakultas Kehutanan IPB dan pembina Pusat Studi Agraria IPB.

Haryo Winarso adalah Guru Besar Institut Teknologi Bandung.

Herlambang P. Wiratraman adalah dosen Fakultas Hukum Universitas Airlangga dan Visiting Research Scholar pada Norwegian Center for Human Rights, Faculty of Law, Oslo University.

Iwan Nurdin adalah Ketua Dewan Nasional Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA); sebelumnya menjabat sebagai Sekretaris Jenderal KPA.

Jasman F. Simanjutak adalah aktivis Gereja Komunitas Anugerah Reformed Baptis Salemba dan pegiat diskusi selasaan dan rabuan.

Mohamad Shohibuddin adalah staf pengajar Fakultas Ekologi Manusia IPB, peneliti Pusat Studi Agraria IPB, anggota Dewan Pengawas Yayasan Sajogyo Inti Utama dan anggota Majelis Pakar KPA.

Muhammad Nashirulhaq adalah pengajar di Pondok Pesantren Baitul Hikmah, Bojongsari, Depok; editor *Islam Bergerak* dan anggota Front Nahdliyyin untuk Kedaulatan Sumber Daya Alam (FNKSDA).

Noer Fauzi Rachman adalah pelajar dan pengajar kajian agraria, terlibat dalam gerakan sosial dan proses kebijakan pemerintahan, dan memperoleh gelar doktor dari University of California, Berkeley, Amerika Serikat.

R. Yando Zakaria adalah antropolog; pendiri dan peneliti pada Pusat Kajian Etnografi Hak Komunitas Adat (PUSTAKA).

Rikardo Simarmata adalah staf pengajar pada Departemen Hukum Agraria, Fakultas Hukum, Universitas Gadjah Mada.

Ruth Indiah Rahayu adalah aktivis perempuan dan peneliti feminis di Institut Kajian Krisis & Strategi Pembangunan Alternatif (Inkrispena).

Tania Murray Li adalah Profesor pada Department of Anthropology, University of Toronto, Kanada.

Sajogyo
Institute
https://sajogyo-institute.org

Sajogyo Institute
https://sajogyo-institute.org